

LE STRATÈGE



LA FABRIQUE DE LA DÉCISION ÉCONOMIQUE

Du tout-makhzen aux stratégies complexes par Omar Aloui

Des acteurs autonomes à l'ombre du Prince Par Driss Benali

L'opacité de la décision publique Par Raymond Benhaïm

Les zones d'ombre du pouvoir économique Par Abdeslam Aboudrar

Les aléas empiriques de la prise de décision

Karim Tazi, Bachir Rachdi, Mohamed Horani, Larabi Jaïdi, Abdelali Benamour

Frontières floues entre les sphères de décision

Larabi Jaïdi, Azeddine Akesbi, El Hassan Benabderrazik, Mounia B. Chraïbi, Béatrice Hibou

La chronique du stratège Par Alfredo Valladao

La fabrique de la décision économique

L'éviction sommaire et sans préavis de Saad Bendidi avec, à la clé, un communiqué de discrédit, amène plusieurs observateurs avérés à s'interroger sur les dessous de la décision actionnariale au sein du «makhzen économique». Les processus de privatisation inachevés (Banque populaire...) et de régulation controversés (huiles, sucre...) exigent une réflexion sérieuse sur les logiques qui sous-tendent les décisions stratégiques censées accompagner la libéralisation en marche. La multiplication des études et plans concoctés par Mc Kinsey, dans les coulisses du pouvoir politique, suscitent des interrogations sur la validité du sceau des experts internationaux et la prise en compte des acteurs locaux dans le tracé des choix à suivre. La mise en route des stratégies sectorielles (textile, tourisme, offshoring ...) pose des interrogations sur l'autonomie des opérateurs économiques et la force du lobbying dans la dynamique de prise de décision.

En somme, la fabrique de la décision économique est le nœud où se recourent les résistances politiques, les ambitions de modernisation, les logiques clientélistes et les hiérarchies à l'œuvre, par rapport à l'international, au national et au local. Pour appréhender ces différentes dimensions, le Col-

Qui décide quoi ? Comment ? Quelle incidence de la concentration du pouvoir sur l'autonomie de la sphère économique ? Quelle hiérarchisation entre l'international, le national et le local ? La réponse par des analyses, des récits, des réflexions et un débat entre hommes et femmes de terrain, d'un côté, hommes et femmes de savoir, de l'autre.



De g. à d., A. Aboudrar, D. Bendli, O. Aloui et D. Ksikes

lectif stratégie a recueilli des récits d'acteurs politiques et économiques, a invité des spécialistes à en déduire la logique et la chaîne de décision, a sollicité des économistes et des sociologues une lecture distanciée des mécanismes en place, et a ouvert le débat avec l'ensemble des participants. Il en a résulté un dossier à plusieurs étapes où la décision économique est analysée, racontée, mise en perspective avec le politique et interrogée au niveau méthodologique.

En partant de l'exposé de Omar Aloui et de plusieurs récits inspirés de la pratique économique, les

membres du collectif stratégie sont partagés au sujet de quatre questions nodales: le processus de rationalisation de la décision économique est-il irréversible, sinon qu'est-ce qui lui permettrait de le devenir ? La concentration du pouvoir veut-elle dire que le fait du prince est toujours prédominant dans les décisions majeures ? Ne fait-elle pas subsister, malgré la pluralité des intervenants dans la sphère économique, des verrous administratifs et politiques ? Et dans leur quête ambivalente d'autonomie et d'allégeance, les acteurs privés marquent-ils leur territoire et participent-ils efficacement à la décision ?

Du tout-makhzen aux stratégies complexes

Un événement d'actualité situe bien le cadre général dans lequel je propose de placer cette réflexion sur les lieux et les acteurs de la décision économique : il s'agit de la dernière crise de gouvernance de l'ONA. Au-delà des lectures immédiates¹, celle-ci reflète bien un changement dans "l'économie politique marocaine" et illustre le fait que les centres "hérités" du pouvoir économique, pris entre les effets des réformes libérales et la montée des acteurs contrôlant les ressources de proximité, se sentent obligés de revoir leurs décisions et leurs stratégies. Difficilement envisageable du temps de l'économie vivant en vase clos² et dans la "répression financière"³, cette crise soulève la question plus générale, pour paraphraser Rémy Leveau, de l'apparent rétrécissement du "domaine économique auquel peut donner accès le régime"⁴.

La présente note cherche à apporter des précisions sur ce qu'il y a de nouveau dans cette économie politique marocaine en matière de répartition des pouvoirs économiques. Elle présente les sources de pouvoir économique (conçu comme un ensemble de normes, d'incitations et de sanctions plus ou moins 'soft'), dotées

Cet exposé introductif, présenté sous forme de notes de lecture, revient sur l'essentiel de la littérature abordant la question du pouvoir et de la décision économique au Maroc et avance l'hypothèse que, face aux nouveaux acteurs, nationaux, internationaux et locaux, la théorie du tout-makhzen ne tient plus la route...

d'autonomie et n'obéissant pas à la légitimation étatique. A ce titre, elle s'intéresse au pouvoir détenu par les acteurs globaux économiques, par la société civile globale et par les institutions multilatérales et à celui détenu par les acteurs de proximité: nouvelle bourgeoisie, "barons" locaux politico-économiques, réseaux indépendants divers.

Ensuite, je tenterai d'identifier le type de jeu stratégique auquel s'adonnent les acteurs. Je soutiendrai que ce n'est pas un jeu à somme nulle, ni un simple jeu de recombinaison / reproduction des classes dominantes liées au pouvoir étatique. C'est un jeu complexe, dans lequel l'émergence des uns ne signifie pas disparition des autres mais plutôt résilience, redéploiement, anticipations, etc. J'argumenterai cette idée par une relecture rapide des initiatives de l'Etat marocain, qui fait preuve, à la fois, de résilience dans certains secteurs (comme le pouvoir



financier,...) et d'anticipation dans d'autres, ouvrant de nouveaux espaces de pouvoir, avec plus (dans la gestion des migrations), ou moins (stratégies sectorielles, question foncière,...) de succès. La note se termine par une réflexion sur l'issue du processus de restructuration des pouvoirs économiques au Maroc, pays marqué plus par des traditions de collusion que par la compétition entre projets économiques et sociaux qu'exige la nouvelle donne économique.



Du tout-makhzen aux stratégies complexes

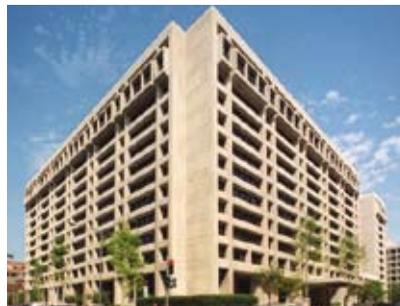
Le tout-makhzen obsolète

Depuis les indépendances, l'Etat a été au cœur des processus développementalistes au Maghreb, comme macro-acteur politique, économique et social. Comme le soulignait John Waterbury, cité par Hibou et Martinez⁵.

«Dans les trois Etats du Maghreb, le centre de gravité de l'activité économique s'est trouvé localisé dans un secteur public en expansion constante. Celui-ci est dominé par des cadres technocratiques, généralement civils, sur la compétence desquels le régime doit compter pour sa survie économique. En ce sens, il importe peu que la Tunisie et le Maroc accordent une place importante à l'investissement étranger direct ou que le Maroc ait encouragé l'émergence d'une puissante bourgeoisie indigène car le capital, qu'il soit étranger ou national, est dépendant de l'Etat, des contrats qu'il accorde, du capital qu'il investit et du soutien logistique qu'il assure. [...] Le jeu de la légitimation se joue entre une élite du pouvoir restreinte et une technocratie d'Etat (y compris, naturellement, sa branche militaire) qui contrôle le reste de la bureaucratie. Les masses ne jouent guère de rôle dans ce jeu⁶».

Dans la tradition des grands classiques des années 70, toute une série de chercheurs analysent les décisions économiques à l'aide d'un schéma explicatif politique largement défini par un Etat marocain qualifié successivement de néo-patrimonial⁷, de clientéliste⁸, puis d'Etat "privatisé"⁹. Plusieurs écrits se rapportant à la période de

pré-ajustement (1960-1982¹⁰) font explicitement ou implicitement référence au concept de néo-patrimonialisme. Ses indices les plus significatifs sont «la prépondérance des transferts financiers Etat/entreprises, surtout non industrielles, la filialisation non contrôlée des entreprises publiques et la perte presque totale des fonds octroyés par l'Etat pour le financement de ces entreprises». La notion d'une gestion étatique fondée sur le clientélisme, compatible avec les privatisations, a été formulée



par Mark Tessler¹¹ comme suit : «Hassan II préside une machine politique qui opère sur une base clientéliste. En s'installant à la tête de ce réseau hiérarchique de patron - clients, le roi récompense ses supporters, punit ses ennemis, et laisse généralement les autres en état de dépendance par rapport à ses faveurs». Quant à la privatisation de l'Etat, elle traduit des "processus concomitants de diffusion de l'usage d'intermédiaires privés pour un nombre croissant de fonctions antérieurement dévolues à l'Etat et le redéploiement de ce dernier". Ayant favorisé le pouvoir politique et les fortunes personnelles liées à la politique, ces privatisations constituent une "multiplication des points d'exercice du pouvoir étatique".

L'idée commune à ces diverses constructions théoriques est bien celle de l'inexistence de pouvoirs économiques autonomes (lire commentaires de Larabi Jaïdi, Béatrice Hibou et Abdeslam Abouddrar).

Les sources non étatiques de pouvoir économique

Depuis quelques années, on a l'impression que la pièce économique ne se joue plus dans le même théâtre, ni avec les mêmes acteurs. A ce propos, Myriam Catusse¹² a écrit des choses assez claires, dès la fin des années 90 : "En effet, l'internationalisation de l'économie marocaine, ainsi que le discrédit d'un utopique Etat distributeur (discrétionnairement) d'allocations et de richesses, ont mis à mal les ressorts néo-patrimoniaux du système politico-économique. Dès lors se sont créés des espaces autonomes, où les interlocuteurs économiques pourraient dialoguer avec leurs partenaires étrangers, mais aussi avec les acteurs sociaux nationaux, en échappant aux incontournables pesanteurs étatiques".

Si on définit le pouvoir économique par analogie au politique comme la capacité à formuler des normes ou règles, à en piloter l'exécution et à sanctionner les défaillances, alors on peut convenir assez facilement que les sources de pouvoir se sont multipliées au cours de la dernière décennie au Maroc, du fait des réformes libérales et des mutations liées à la globalisation. Qui sont donc les nouveaux acteurs, dont l'arrivée modifie les règles et le sens du jeu ?

Sources globales de pouvoir économique

On se limitera à commenter rapi-



dement la "nature" des pouvoirs exercés par les institutions multilatérales, la société civile globale et la gouvernance économique privée, exercée notamment par les entreprises leaders dominant les "chaînes de valeur globales" (CVG).

Les institutions multilatérales, dont les plus connues sont l'OMC, le FMI et la Banque mondiale, sont dirigées par des instances dépendantes des gouvernements. En réalité, en raison de la technicité des questions et des processus de construction de leurs "recommandations", leur pouvoir de définition des règles du jeu est important.

Il est intéressant de noter, à propos de cette catégorie d'acteurs, qu'une part importante de leurs décisions ne fait que reprendre des consensus élaborés en dehors des assemblées "ordinaires". Ils fonctionnent donc aussi quelque part comme des caisses de résonance. Si on prend le secteur agricole, que je suivais beaucoup il y a quelques années, on s'aperçoit que l'accord de Marrakech de l'OMC renvoie sur les questions non tarifaires à des références établies dans le cadre d'autres instances, tels que le Codex Alimentarius¹³, l'UPOV¹⁴ ou l'OIE¹⁵. De même, si on se réfère aux directives de la Banque mondiale en matière de financement de

projets, on se rendra compte qu'elles reprennent en grande partie les recommandations établies par des commissions ad hoc (Commission mondiale des barrages), ou par des ONG (Oxfam).

Une chose est sûre : de par l'ouverture de sa politique économique, le Maroc est un terrain où les normes des acteurs multilatéraux exercent une influence sur la décision économique. Il n'est pas utile d'aller plus loin sur cet aspect connu des choses.

Le deuxième domaine d'influence économique réside dans le pouvoir de "notation" que certaines organisations ont réussi à acquérir¹⁶. On peut également associer à ce pouvoir de notation, le pouvoir de blocage exercé par les organisations non gouvernementales sur les accords multilatéraux ou bilatéraux (échec de Doha, compromis sur les génériques en matière de protection de la propriété intellectuelle AMPIC, mobilisation contre les ALE des paysans ou des militants des droits de l'homme, ...)

Identifier les domaines d'expression du pouvoir de création, de notation ou de blocage des organisations de la société civile ne doit pas nous conduire à exagérer (rêver),

car à travers la plupart des études sérieuses, il transparaît que leur influence est pour l'essentiel récupérée par la routine des affaires ou ►►

1 L'éviction du patron de la holding a été présentée par la presse comme un simple épisode de la guerre entre clans d'extractions différentes, avec une victoire grâce à un coup bas, non sanctionné par l'arbitre.

2 Krueger et Bhagwati ont été les plus brillants critiques des politiques protectionnistes appliquées dans les pays du Tiers-Monde, avec la conceptualisation en termes "rent seekers". Leur papier de référence "Foreign Trade Regimes and Economic Development: Liberalization Attempts and Consequences" date déjà de 1978.

3 R. Mac Kinnon, "The order of Economic Liberalization", John Hopkins.

4 Leveau Rémy, «Aperçu de l'évolution du système politique marocain depuis vingt ans», Monde arabe Maghreb-Machrek, n° 106, octobre/décembre 1984, écrit à propos de la politique des années 70 (marocanisation,...) ce qui suit : «avec sa marocanisation, et la récupération des terres de colonisation privées, le domaine auquel le roi pouvait donner accès par décision personnelle est accru».

5 Béatrice Hibou et Luis Martinez, 1998, "Le partenariat euro-méditerranéen : un mariage blanc?" CERI, FNSP.

6 J. Waterbury, «La légitimation du pouvoir au Maghreb : tradition, protestation et répression» in Collectif, Développement politique au Maghreb, Paris, CNRS, 1979.

7 Selon Waterbury, ce concept «veut dire simplement l'édification du pouvoir patrimonial dans le cadre administratif, technique et militaire de l'Etat moderne».

8 S. Perrin, 2002, Les entrepreneurs marocains, IUED, Genève.

9 La privatisation des Etats sous la direction de Béatrice HIBOU Éditions Karthala.

10 Voir à propos de ce découpage, l'analyse de M. S. Saaidi, parue dans le rapport du Cinquantenaire.

11 Tessler Mark, «Image and Reality in Moroccan Political Economy», in Zartman I. William, The Political Economy of Morocco, Praeger, New York, 1987, p. 218.

12 Myriam Catusse, 1997, "Réponses privées à des problèmes publics".

13 La Commission du Codex Alimentarius a été créée en 1963 par la FAO et l'OMS afin d'élaborer des normes alimentaires, des lignes directrices et d'autres textes, tels que des Codes d'usage, dans le cadre du Programme mixte FAO/OMS sur les normes alimentaires. Les buts principaux de ce programme sont la protection de la santé des consommateurs, la promotion de pratiques loyales dans le commerce des aliments et la coordination de tous les travaux de normalisation ayant trait aux aliments entrepris par des organisations aussi bien gouvernementales que non gouvernementales.

14 L'Union internationale pour la protection des obtentions végétales (UPOV) est une organisation intergouvernementale ayant son siège à Genève (Suisse).

15 Organisation mondiale de la santé animale (épizooties).

16 Daniel Kaufmann, WBI, "Nonstate Actors Matters for Public Governance - An unorthodox empirical perspective".

Du tout-makhzen aux stratégies complexes

par la souveraineté des Etats¹⁷. Le Maroc, y compris.

L'Etat face aux gros investisseurs étrangers

Les relations entre les Etats et les investisseurs étrangers étaient analysées depuis R. Verno¹⁸, à l'aide de la théorie dite du "pouvoir négociateur obsoléscent". L'auteur montre que la répartition du pouvoir entre investisseurs et Etats passe par deux moments :

- Avant la réalisation de l'investissement, les Etats se sentent affaiblis face à la mobilité des capitaux, le rapport de forces est favorable aux investisseurs sous la forme d'un chantage.
- Après la réalisation de l'investissement, les capitaux deviennent otages des Etats, de leur pouvoir fiscal notamment.

Cette théorie a été dépassée par les conditions actuelles de ce que plusieurs auteurs appellent la gouvernance économique privée, dans laquelle le pouvoir des multinationales ne se réduit plus au "chantage" à l'investissement initial. L'expression du pouvoir actuel des firmes-leaders découle de l'organisation des relations économiques entre les maillons d'une même chaîne de valeur, dans laquelle existe des dispositions de "sanction" et de "récompense" des opérateurs qui font partie de la chaîne et des territoires qui les accueillent.

Plusieurs auteurs ont travaillé sur cette question de la gouvernance économique privée. R. Kaplinsky, par exemple, a formulé les termes de la gouvernance privée des chaînes de valeur¹⁹, en la comparant à la gouvernance politique. Il propose d'en analyser les trois volets : lé-

gislatif (à travers les normes ISO), judiciaire (à travers les systèmes d'audit et de contrôle) et exécutif (il concerne les démarches proactives d'assistance à la mise en conformité des opérateurs, soit par des interventions directes du leader auprès de ses fournisseurs, soit indirectes en obligeant un sous-traitant de premier rang à assister un fournisseur de deuxième rang).

La présence au Maroc des acteurs de cette gouvernance privée mondiale s'est accentuée avec les privatisations et les programmes sectoriels en partenariat public-privé dans le

Les entrepreneurs lettrés font de la politique, en offrant à la société des projets sociétaux, dont ils légitiment l'efficacité par leur réussite

tourisme, l'automobile, l'agriculture, les services. Elle se ressent également avec force dans les secteurs de la sous-traitance industrielle, comme l'habillement.

Acteurs nationaux et territoriaux, détenteurs de pouvoirs économiques ?

La thématique de l'émergence d'une bourgeoisie sous forme de groupes, d'entrepreneurs lettrés, ou de capital désobéissant a fait couler beaucoup d'encre, alors que celle du pouvoir économique territorial est moins bien documentée.

De la bourgeoisie bureaucratique au capitalisme désobéissant

L'historique du secteur privé marocain a été marqué par une accumulation externe fondée sur la marocanisation et la privatisation, pilotées par le régime. Ce

secteur a par la suite évolué dans un cadre protectionniste et réprimé dépendant des pouvoirs politiques²⁰. Cette thèse que l'on trouve dans les travaux précédents de Mohamed Berrada (1968, 1992), M. Saïd Saïdi (1989, 1992) ou A. Benhaddou (1989, 1997) commence à être revisitée dès 1993 par Saïd Tangeaoui (1993²¹).

En 1999, Saaf²² évoque l'apparition plus ou moins récente de puissantes dynamiques économiques de « désétatisation » favorisant, entre autres, « le développement d'une

base d'accumulation propre de la grande bourgeoisie privée », preuve irréfutable, à ses yeux, de la force de nouvelles tendances consolidant le secteur privé.

Myriam Catusse²³ soutient, quant à elle, que "c'est l'hypothèse d'une dérégulation de ces dernières – et plus largement du circuit de distribution des rentes sur lesquelles s'appuieraient l'économie étatique et la faible autonomie des institutions économiques – qui expliquerait la formation de coalitions, la mise en œuvre de réformes partielles, et l'apparition de gagnants et de perdants de la libéralisation.

Les entrepreneurs lettrés

S. Perrin²⁴ va associer l'indépendance des élites plus à leur "culture", qui serait porteuse d'un projet politique: "Les élites économiques nouvelles (ou ces « entrepreneurs lettrés » par opposition à l'ancienne génération

d'entrepreneurs dépendante des faveurs ou des sanctions de l'Etat) font de la politique. Ils font de la politique autrement, en offrant à la société des projets sociétaux, dont ils légitiment l'efficacité à travers les exemples de leurs réussites individuelles en affaires''.

L'auteur reconnaît la fragilité du processus : ''Il serait sociologiquement dangereux d'affirmer que cette évolution est «naturelle» et détachée, d'une part, de quelque volonté politique makhzénienne déterminante, sinon influente, et de l'autre, d'un contexte au caractère à la fois national et international, dans lequel tendent à s'imposer de nouveaux référents sociaux et de nouvelles logiques de développement''.

Les pouvoirs territoriaux : siba ou makhzen, siba et makhzen ?

La proximité géographique, organisationnelle et institutionnelle est analysée de plus en plus par les économistes comme facteur de croissance économique, grâce aux effets ''marshalliens²⁵'' (externalités dues à la concentration spatiale d'activités similaires), aux effets ''jacobiens²⁶'' (externalités dues à l'urbanisation et à la diversification des activités qu'elle induit) et aux effets spill-over à la Rohmer²⁷ (externalités de connaissance). Dans cette hypothèse, le contrôle de la proximité économique devient une source de pouvoir.

L'expression de ce pouvoir est très liée aux enjeux de la politique locale et des formes de décentralisation/déconcentration. En tout cas, on peut dire que ces pouvoirs ont aujourd'hui des relations plus complexes avec les élites centrales que celles décrites et analysées



Face à la mondialisation et aux effets du néolibéralisme triomphant, le système marocain réaffirme sa stabilité à travers la préservation d'espaces rentiers et clientélistes

par R Leveau dans le cas des élites rurales en termes de ''collusion''. Une des expressions qui définissent au mieux ce processus de constitution de pouvoirs locaux est celle de Myriam Catusse qui parle d'une ''économisation'' de la vie publique locale²⁸ (lire commentaire de Mounia Bennani Chraïbi).

Des jeux simples aux jeux complexes

La pluralité des sources de pouvoir économique va donner lieu, à travers le jeu stratégique des acteurs, à des combinaisons multiples et variées qui vont démultiplier le potentiel de rupture des équilibres de l'ancienne économie politique marocaine centrés sur la toute-puissance du régime. Ainsi, il en va de la consolidation mutuelle qui existe entre les pouvoirs des acteurs privés globaux et ceux des accords interétatiques bilatéraux ou multilatéraux²⁹, ou de l'accès à l'international, réservé auparavant aux seuls acteurs étatiques, des acteurs économiques et politiciens

locaux. Il existe trois ''lectures'' des interactions entre les acteurs détenteurs de pouvoirs économiques, globaux, locaux et nationaux, que nous allons rapidement exposer, avant de présenter quelques éléments plus concrets sur les rapports ►►

17 Daniel W. Drezner, 2005, ''Gauging the power of global civil society: Intellectual property and public health''.

18 R. Vernon, 1971, ''Sovereignty at Bay : The transnational spread of US enterprises''

19 R. Kaplinsky et M Morris, 2006, ''Governance matters in value chains''.

20 Etude de Mobicne Djouf pour l'Institut espagnol du Commerce extérieur en 2004 sur le secteur privé marocain.

21 S Tangeaoui, 1993, *Les entrepreneurs marocains*, Karthala, Paris.

22 Saaf Abdallah, *Maroc, l'espérance d'Etat moderne. Afrique Orient*, Casablanca, 1999.

23 A propos de l'entrée en politique des entrepreneurs marocains, Myriam Catusse. CNRS IREMAM.

24 Simon Perrin, 2002, *Les entrepreneurs marocains*, IUED, Genève.

25 A. Marshall, 1920, ''Principles of Political Economy''.

26 J. Jacobs, 1984, ''Cities and the Wealth of Nations''.

27 P. Romer, 1986, ''Increasing Returns and Long Run Growth''.

28 Voir Myriam Catusse, 2002, ''Affaires, Scandales et urnes de verre à Casablanca : les ambiguïtés de la démocratie locale à l'ère de la bonne gouvernance. R.Schuman Centre for Advanced Studies.

29 Il n'y a qu'à rappeler l'intense lobbying exercé par ces acteurs sur les négociateurs étatiques.

Du tout-makhzen aux stratégies complexes

de force qui s'expriment dans la conduite des politiques sectorielles, qui sont utiles pour se forger une idée.

Jeu à somme nulle et évanescence des Etats

Les auteurs qui conçoivent les interactions dans le cadre d'un jeu à somme nulle sont obligés de conclure à l'affaiblissement des Etats en matière économique. En

réaffirme sa stabilité à travers la préservation d'espaces rentiers pour les élites et grâce à la reproduction de logiques de clientèle''.

Le système économique et institutionnel marocain serait caractérisé par la prégnance du modèle protectionniste et interventionniste, où les positions économiques se construisent à partir des positions de pouvoir ou du moins de la

«numérisation de l'extraction de la rente» parée d'un vernis de légitimité envers les bailleurs de fonds et révélatrice de l'importance du comportement des hommes dans un Etat marqué par le manque de stratégie.

Il est vrai, comme on le verra, ci-après, que la multiplication des points d'intervention du régime marocain en matière économique donne une certaine crédibilité à ce point de vue. Mais malgré cette capacité explicative en apparence, cette présentation ne nous semble pas convaincante, car elle réduit les nouveaux pouvoirs à des appendices manipulables par les forces étatiques ou liés aux puissances publiques, alors que nous avons essayé de montrer ci-dessus justement qu'ils disposent d'une marge de manœuvre irréductible.

Paul Wapner³⁴ nous explique à ce propos la chose suivante: «Avec le temps, il est apparu clairement que les acteurs non-étatiques (...) exerçaient une influence politique propre. Les multinationales modifient le paysage des affaires. Les organisations de la société civile modifient la compréhension des enjeux sociétaux et ne se limitent pas à faire pression sur les Etats. Les réseaux de media globaux construisent en grande partie la représentation des problèmes du monde. Les réseaux terroristes instillent la peur et altèrent les agendas politiques dans plusieurs régions du monde. Bref, loin d'être des acteurs marginaux, les acteurs non étatiques sont des acteurs-clés''.

Restructuration des espaces de pouvoir

La troisième lecture, celle de la

Loin d'être marginaux, les acteurs non étatiques (multinationales, ONG ...) sont des acteurs-clés qui exercent une influence politique propre

ce sens, l'Etat ne ferait que perdre du pouvoir économique, que les acteurs locaux et globaux ont réussi à «arracher³⁰ ». Cette hypothèse n'arrive pas à rendre compte de l'hyperactivité économique du régime marocain.

Serait-on alors dans un simple processus de recomposition ou plutôt de reproduction de la domination politique de la scène économique ?

Recomposition ou reproduction

L'hypothèse de la «recomposition» des Etats, insiste sur les astuces d'une classe dominante qui serait capable de contrôler les retombées des mutations. Ainsi, Riccardo Bocco, par exemple, résume les conclusions de la recherche de Simon Perrin³¹ en écrivant dans la préface ce qui suit : «Il nous montre en particulier la capacité de reproduction d'un système qui (...) a besoin de tout changer afin que tout reste inchangé : face à la mondialisation et aux effets du néolibéralisme triomphant, le système marocain

proximité avec celui-ci; donc aussi par les résistances à la dérégulation, par la nature ambivalente d'un secteur privé surpolitisé et par sa faible internationalisation³².

Amar Drissi³³ exprime cette vue après s'être interrogé sur la réalité du processus de libéralisation des télécommunications au Maroc, souvent présenté comme un modèle tant en termes d'indépendance de l'autorité de régulation qu'en termes de montants récoltés par le pays pour la deuxième licence de téléphonie mobile ou la vente de l'opérateur historique. Selon son analyse, et s'appuyant sur une cartographie des acteurs du secteur, il montre que ceux-ci sont les mêmes que ceux d'avant la réforme mais qu'ils ont adapté leur comportement, à l'image de l'ancien ministre des Télécommunications qui se retrouve directeur général de l'opérateur historique privatisé et vendu à Vivendi. En lieu et place d'une déréglementation réelle, on serait ainsi en présence d'une



restructuration, insiste sur le fait que la perte de souveraineté des Etats d'un côté et l'émergence de nouveaux acteurs ne signifie pas une perte de pouvoir des Etats, car le jeu n'est pas à somme nulle. L'émergence de nouveaux acteurs de la gouvernance économique ne signifie pas la réduction des pouvoirs des autres acteurs, mais plutôt un redéploiement, une restructuration.

Pour concrétiser les termes de ce débat, je m'intéresserai aux enjeux sectoriels du jeu stratégique tels qu'ils se présentent au Maroc. On va d'abord s'intéresser à un secteur où l'Etat marocain cherche à consolider une position dominante, celui de la gestion économique des flux migratoires. On dira un mot, ensuite, sur un secteur où il fait plutôt de la résistance au changement (secteur financier), avant d'aborder des secteurs où il essaie avec des résultats variés, d'être le promoteur du changement de la gouvernance économique (télécom, tourisme, industrie, artisanat, agriculture, énergie,...) et de terminer par des secteurs où la résistance vient plutôt des acteurs que du régime (social, foncier,...).

Le filon migratoire

La gestion économique des migrations a été analysée comme un succès³⁵ en termes de rétention de pouvoir économique et social, grâce au réseau de collecte de l'épargne,

au réseau consulaire, à la politique d'accueil des investissements au Maroc (Banque Amal) et à la priorité donnée à la question migratoire dans les relations bilatérales.

La capacité du régime à maintenir cet avantage³⁶ a été renforcée par encore plus d'initiatives récemment, notamment par la création d'un ministère, d'un conseil et l'engagement de l'agence publique de l'emploi dans la gestion des flux des saisonniers. Le pouvoir en matière de gestion étatique des flux de capitaux, et de gestion de l'emploi de manière générale, s'en trouve renforcé, en dépit du caractère global du phénomène migratoire.

La locomotive financière

La réforme du système financier, démarrée en 1993, a réduit en partie la confusion des genres qui prévalait en la matière entre institutions de régulation, entreprises publiques et groupes privés nationaux et étrangers. Le système est mieux gouverné suite à la privatisation, à l'indépendance accordée à la Banque centrale, à la mise en place de nouveaux instruments et marchés financiers.

La prochaine étape, réclamée par certains acteurs, celle de la libéralisation du compte capital rencontre de la résistance de la part de ceux qui sont en mesure de capter à moindre coût les ressources financières du pays, tant que les mouvements de

capitaux sont réglementés avec précision.

Visions sectorielles

L'histoire des réformes sectorielles dans les secteurs productifs démarre avec celle des télécoms³⁷. Elle s'est poursuivie avec celles du tourisme, de l'industrie, en attendant celles du commerce, de l'énergie et de l'agriculture. Cette démarche volontariste des technocrates du régime³⁸, obéit à un portait-type commun. ►►

30 Ce point de vue a été poussé à l'extrême par ceux qui voyaient dans les organisations de la société civile, les porteurs d'un projet démocratique global naissant, dépassant les Etats nationaux. Les analyses plus récentes des organisations de la société civile sont moins admiratives et mettent plutôt en avant les limites de leurs projets et de leur gouvernance, voir le livre de Samy Cohen, publié en 2003, "La Résistance des Etats, les démocraties face aux défis de la mondialisation".

31 Simon Perrin, 2002, Les entrepreneurs marocains, IUED, Genève.

32 B. Hibou, M Tozy, Critique Internationale 2002, page 101.

33 Amar Drissi, communication au colloque : Compte rendu résumé de la Journée d'étude "Renouveler l'analyse des Partenariats Public Privé : Approche par la sociologie. Liban, Mali, Maroc. Réunion organisée par le département Recherche de l'AFD et le FASOPO.

34 The State or Else ! : Statism's resilience in NGO studies. International Studies Review, 2007, page 85;

35 Voir les recherches publiées dans les revues de l'IMI par de Haas, notamment.

36 Extending the Arms of the State: Overseas Filipinos and Homeland Development 2006 Annual Convention of the International Studies Association, Neil G. Ruiz, Department of Political Science

Massachusetts Institute of Technology.

37 De la friture sur la ligne des réformes : La libéralisation des télécommunications au Maroc par Béatrice Hibou et Mohamed Tozy.

38 Voir ce que rapportent les écrits sur les télécoms à propos de Terrab ou ce que "racontent" les power point de Adil Douiri sur le tourisme et l'artisanat.



La communication et la mondialisation financière sortent le makhzen économique de sa logique

Les programmes sectoriels sont inspirés par les mêmes écoles de pensée managériales appliquées au développement. Ils ont recours à des "recettes" qui ont fait leur preuve, et dont les principes sont résumés ci-dessous.

1. Des programmes fondés sur des "visions" : ils traduisent des choix et une volonté fondée sur une prospective, autrement dit une "vision". Ce double souci se retrouve explicitement dans le vocabulaire utilisé (Vision 2010, Vision 2015, Vision 2020, Maroc Vert) et dans les méthodologies des études de stratégie qui les précèdent.

2. Des programmes conduits en "partenariat public-privé" : Ils expriment "le nouveau rôle de l'administration qui doit passer d'une administration de gestion à une administration de développement. En d'autres termes, l'Etat devient un entraîneur qui choisit des axes de développement et oriente et encadre les acteurs privés. Le secteur privé, pour sa part, se voit investi de la mission de mise en œuvre de ces axes de développement et de création d'emplois³⁹". La mise en œuvre de ce partenariat se réalise en général au moyen de contrats-programmes.

3. Des programmes d'ancrage à la globalisation : cette dernière est

conçue comme une course de vitesse dans laquelle les règles du jeu sont de plus en plus formatées par les leaders globaux qui deviennent les "locomotives" d'une intégration réussie.

4. Des programmes gérés selon des méthodes "managériales" : Ils contiennent des objectifs chiffrés qui deviennent des résultats à atteindre et des plans d'actions annuels avec des indicateurs de performance et des évaluations.

Secteurs en résistance

Je me limiterai au "secteur" social et au "secteur" foncier pour aller à l'essentiel. Dans ces deux cas, les résistances des acteurs locaux à "perdre des zones d'opacité gérées de manière autonome" s'avèrent beaucoup plus importantes que les pressions des réformateurs. Ces échecs en disent assez long, à mon avis, sur la réalité des rapports de force actuels⁴⁰.

Questions en suspens

Il y a quelques années encore une conclusion élaborée sur le thème de la réversibilité des réformes paraissait encore pertinente au Maroc. Plus du tout aujourd'hui !

Ce sentiment traduit bien la nature du moment économique et politique que nous vivons, marqué par une

pluralité des sources de pouvoir, qui rend effectivement difficile la réversibilité de certaines réformes (lire commentaire de El Hassan Benabderrazik).

Cette pluralité des acteurs et des coalitions crée, à son tour, les conditions d'une ouverture réelle du jeu politique articulé autour de projets économiques alternatifs, portés par des coalitions d'acteurs locaux crédibles, jugés sur leur capacité à dénouer certains blocages (social, foncier) ou à améliorer certaines performances (finances, productifs). L'économique serait ainsi en train de prendre sa revanche sur les étapes antérieures.

Si le régime décide de bloquer cette ouverture, alors il aura intérêt à réussir la restructuration de son élite pour la transformer en une véritable "classe capitaliste", capable de rentabiliser son capital à des niveaux supérieurs à la moyenne, d'imposer ainsi le respect aux autres groupes d'hommes d'affaires et de refonder le contrat social autour de la recherche de la productivité. ■

³⁹ Comme l'écrit la note de présentation officielle du programme sectoriel de l'artisanat.

⁴⁰ L'action publique face aux «débordements» du social au Maroc : Décharge et métamorphoses d'un «État social» ? Myriam CATUSSE

Des acteurs autonomes à l'ombre du prince



L'analyse des mécanismes en place, à travers des cas précis (PAS, privatisations...), de l'expérience plus récente des stratégies sectorielles, met à jour flux et reflux entre centralisation monarchique et autonomisation des lobbies, blocages en tous genres et laborieuses recherches de consensus et permet d'établir une typologie des nombreux avatars de la prise de décision.

Après la libéralisation amorcée dans les années 80, on a eu l'impression que le Maroc engageait une rupture avec le régime néo-patrimonial qui le caractérisait auparavant et dont le fonctionnement était centré sur un modèle d'allocation des ressources, entièrement contrôlé par le pouvoir politique qui l'utilisait comme moyen de s'assurer des appuis, en distribuant des prébendes. Aujourd'hui, après plusieurs années de mise en œuvre de ces réformes, les avis restent partagés. Pour plusieurs observateurs de la réalité marocaine, le pays demeure caractérisé par «des marchés intérieurs peu concurrentiels, à tendance rentière, mais aussi des acteurs capitalistes fragiles, très dépendants des ressources et de la protection apportées par les acteurs publics. Ils ne forment pas au Maroc une force sociale autonome, assise sur des ressources et une légitimité propres, capable d'entrer dans un dialogue réglé avec l'Etat, «de puis-



Le roi Mohammed VI saluant le PDG de Renault Nissan

sance à puissance», sur les enjeux de taxation, de régulation des marchés ou, plus généralement de développement. Il n'y a dans ce pays ni capitaines d'industrie, ni prolétaires, ce qui ne veut pas dire qu'il n'y ait pas de riches et pas d'exploités, ou que l'appât du gain soit méconnu.

C'est la règle du jeu social et institutionnel dans laquelle s'exprime cet appétit qui fait toute la différence ». En somme, pour ces observateurs, les logiques des acteurs apparaissent comme discursives plutôt que comme rationnelles, calculs insérés dans les structures politiques, économiques ►►

Des acteurs autonomes à l'ombre du Prince

et sociales qu'ils configurent eux-mêmes. Conclusion, l'Etat en tant que structure institutionnelle et administrative, mais aussi comme centre de décision, demeure primordial en amont et en aval de la compréhension. Loin de satisfaire tout le monde, cette explication suscite des réactions nuancées, voire

opérante en période de crise. Aussi, la généralisation du clientélisme d'Etat débouche, inéluctablement, dans le contexte de pénurie de ressources, comme cela était le cas du Maroc de la décennie 1990, sur une surcharge des demandes et une crise de légitimité de l'Etat. D'autre part, l'ouverture au marché mondial et la

doit être repensée pour devenir un instrument de développement national et d'épanouissement de la vie individuelle». Que reste-il de ce discours ?

Aujourd'hui, on peut dire que le Maroc se trouve dans une période transitoire dans laquelle deux logiques se font concurrence : la logique traditionnelle qui puise ses racines dans l'organisation héritée du passé et qui s'exprime à travers une administration puissante qui a beaucoup à promettre et beaucoup à donner, et une logique moderne dont le fondement se trouve dans la séparation des pouvoirs, la transparence et le respect des règles du jeu. Cette ambivalence et cette dualité traversent tout le système politique et imprègnent fortement la marche de l'Etat, au point où le système de gouvernance, comme les structures politiques, requièrent en permanence une double lecture.

De ce fait, le dialogue entre acteurs privés et publics est faible. Le processus de décision est arbitré et contrôlé nettement de l'intérieur de l'Etat par l'institution monarchique. En fait, toute décision qui comporte une dimension stratégique ou un risque politique, comme cela a été le cas pour Tanger-Med, le projet Bouregreg, l'INDH, les décisions fiscales majeures, l'accord de libre-échange avec les Etats-Unis, les monopoles injustifiés... (Lire le texte d'Abouddrar), reste concentrée entre les mains du souverain. En d'autres termes, le pouvoir royal reste l'arbitre en dernière instance d'une quantité énorme de projets individuels ou collectifs. «Ainsi, on retrouve au sommet de l'Etat le constat d'une informalité de la règle du jeu et d'une résistance au droit déjà relevées à la base de la pyramide sociale, mais avec des effets

Le dialogue entre les acteurs privés et publics est faible. Le processus de décision est arbitré et contrôlé nettement de l'intérieur de l'Etat par l'institution monarchique.

contradictoires. Notre propos ici est d'alimenter le débat par quelques réflexions à partir d'une analyse globale sur la prise de décision et de ses mécanismes à partir d'une analyse sectorielle.

Ambivalence des ambitions et des structures

Bien qu'ayant opté pour une économie de marché dès le début des années 1960, l'Etat marocain est resté omniprésent dans la vie économique. Outre ses prérogatives classiques (prélèvement de l'impôt, mise en place d'infrastructures, émission et gestion de la monnaie), l'Etat jouait le rôle de premier entrepreneur du pays, du premier employeur et de premier banquier. Cette omniprésence du pouvoir dans l'économie traduisait sa vocation à encadrer l'ensemble des segments de la société et, par conséquent, à présider au processus de prise de décision. Mais la règle du jeu implicite, selon laquelle un Etat interventionniste garantit par ses dépenses un taux de croissance satisfaisant et mène une politique clientéliste généreuse, ne pouvait plus être

libéralisation économique engagée par le pouvoir ont, en partie, remis en cause le fonctionnement du système donnant lieu à des comportements et des pratiques d'un type nouveau, où l'affirmation d'acteurs sociaux et économiques autonomes devient nécessaire.

Dans ce contexte, des brèches ont été ouvertes et ont permis à de nouveaux acteurs de s'affirmer et de participer à la prise de décision économique. C'est dans ce cadre, par exemple, que les entrepreneurs ont émergé en tant qu'acteurs de la vie économique et parties prenantes de la décision. Ayant vécu à l'ombre de l'Etat (marocanisation, privatisation...), ils avaient du mal à se donner une autonomie et une légitimité qui en auraient fait des partenaires à part entière de la vie publique. Toutefois, depuis le début de la décennie 90, ils ont essayé de sortir de leur discrétion pour faire entendre leur voix et occuper une place dans le paysage social. C'est l'époque où l'on entendait dire : «Le secteur privé national doit être l'acteur principal de ce changement. L'entreprise comme moteur du développement et espace principal de la vie sociale

différents¹. Cependant, on ne peut pas parler d'un maître des horloges qui maîtrise tout et qui décide de tout. La libéralisation de l'économie, l'ouverture au marché mondial et les réformes structurelles menées par l'Etat, depuis quelques décennies, ont fait émerger des acteurs contrôlant des ressources appréciables et disposant d'une influence locale et sectorielle.

C'est autour de ces questions que nous entendons orienter cette intervention, partant de l'hypothèse selon laquelle, si les évolutions récentes accroissent la probabilité de l'autonomie des acteurs, cette probabilité n'est ni automatique, ni générale. La question qui est constamment présente, en creux, dans plusieurs analyses est la suivante: comment l'Etat marocain a-t-il rendu endogènes les changements et quelle est la part d'autonomie dont disposent les acteurs économiques ? Dans ce contexte, la prise de décision revêt souvent les formes suivantes :

Décisions de souveraineté, d'arbitrage et de consensus

La lecture de décisions économiques majeures prises durant les deux dernières décennies montrent que le pouvoir central au Maroc oscille entre quatre modes de décision, dépendant de la nature du sujet, du risque encouru et d'autres paramètres non énoncés.

Les décisions de souveraineté

Outre les domaines de la sécurité, de la justice et de la religion, classiquement dits «de souveraineté», le rôle central du roi peut se vérifier dans des problèmes qui supposent un fort engagement et une grande détermination. A titre d'exemple on peut citer le programme d'ajustement structurel, dont la gestion a été assurée par le roi.



Dans l'ensemble, le processus de décision a connu les étapes suivantes :

- La première consiste à préparer l'opinion par un discours dans lequel le chef de l'Etat expose le problème. Dans ce premier discours, le roi recourt à la dramatisation et fait appel à la responsabilité du citoyen, tout en promettant une issue heureuse. Ce discours est relayé par celui du Premier ministre et des ministres concernés par cette décision.
- La seconde étape consiste à obtenir l'adhésion des différents acteurs économiques en soumettant les réformes à leur appréciation. L'objectif, généralement recherché à ce niveau est l'obtention du consensus.
- La troisième étape est l'exécution de la décision : cette étape peut donner lieu à une opposition ou des conflits qui génèrent des coûts sociaux parfois très élevés (les émeutes, les grèves...). Dès lors, l'intervention du chef de l'Etat, à travers les media, peut s'avérer nécessaire, étant donné l'importance de l'enjeu et le risque qui l'accompagne.

En définitive, dans toute action ayant un impact politique ou stratégique, comme cela a été le cas du programme d'ajustement structurel, la décision reste concentrée entre les mains du chef de l'Etat, qui dispose de grands pouvoirs, pour agir avec fermeté et détermination, et qui

dispose d'une marge de manœuvre suffisante pour bien gérer le risque. C'est également dans cette catégorie de décision qu'on peut classer l'accord d'association avec l'Europe et celui de libre-échange avec les Etats-Unis. Dans les deux cas, la décision a été prise rapidement par le roi. C'est lui qui a lancé les négociations avec les deux partenaires et c'est lui qui a décidé en dernier recours. Le Parlement n'a été saisi qu'une fois les négociations terminées et l'accord entre les deux parties conclu. Pour ce qui est de la société civile, son intervention s'est faite surtout à travers la Confédération générale des entreprises marocaines, qui a pu donner son avis en faisant partie de la délégation qui a négocié.

Les décisions d'arbitrage

Chaque fois que l'opposition entre partis, syndicats ou groupes de pression est très forte, ou encore chaque fois que l'opinion publique se trouve très divisée sur une question donnée, le roi met en avant son pouvoir d'arbitrage. Il en fait usage, également, chaque fois que le consensus est impossible. Ce fut le cas, notamment de la privatisation. Cette réforme a, dès le départ, déchainé des passions et des intérêts. Le fait qu'une partie du patrimoine national doive être transférée du secteur public au secteur privé constitue en soi un enjeu majeur ►►

Des acteurs autonomes à l'ombre du Prince

pour l'avenir du pays. Ce sont les partis politiques et les syndicats qui sont intervenus massivement dans le débat. Par ailleurs, tous ceux qui prospèrent à l'ombre de l'Etat et pour qui les entreprises publiques constituent des «vaches à traire», vont se mobiliser pour s'opposer à l'apparition de cette réforme, ce qui a fait dire à Hassan II : «We will face strong resistance, we thus have to act with tact and softness, but without complexes» (Maghreb Selection, 552, 19/4/1989). De ce fait, le processus suivi s'est déroulé de la manière suivante : le pouvoir central a donné le ton. Dans un discours largement médiatisé, le roi a situé l'intérêt de la réforme et la procédure à suivre pour la réaliser. Après ce discours, la voie était ouverte au travail technique mené par les experts et les spécialistes, une étape destinée à évaluer le patrimoine public et à rassurer l'opinion sur la suite à donner au patrimoine national.

Cette étape a aussi pour objectif de clarifier le jeu et de faciliter la tâche du Parlement. C'est alors qu'interviennent les différents partis et les différents groupes de pression qui cherchent, à travers des amendements et des propositions de loi, à infléchir la réforme dans le sens souhaité par eux. C'est également le moment où les dirigeants d'entreprises publiques et les responsables de l'administration, en général, interviennent. Le débat devient intense, chacun, campe au début sur ses positions. C'est alors que le roi intervient pour arbitrer. En général, sa décision est plus proche du travail des experts.

Dans le même ordre d'idées, on peut situer le débat sur la création de zone de libre-échange arabe. Les réserves exprimées par certains groupes de pression notamment l'Association

marocaine des industries textiles (AMITH) est significative de ce point de vue. Sous prétexte que certains pays arabes usent de barrières non tarifaires, on a cherché à retarder la mise en application de l'accord arabe de libre-échange et la limitation de

C'est à travers les mécanismes de prise de décision à l'échelle sectorielle que l'on découvre combien l'autonomie s'exprime parfois avec efficacité et réalisme.

tarifs douaniers de 40%.

Toujours dans le même domaine, même si l'accord relatif à la création d'une zone méditerranéenne de libre-échange entre le Maroc, la Tunisie, l'Egypte et la Jordanie a été signé au mois de juin 2001, son application a suscité des résistances. Certes l'attitude positive d'autres secteurs comme l'agro-alimentaire, l'électricité et la chimie, ont permis au pouvoir d'arbitrage de s'exercer. De ce fait, l'accord a pu connaître un début d'application.

Les décisions de consensus

La nature du régime politique marocain, son évolution au cours des dernières années, le prédisposent dans certains cas à chercher le consensus. D'abord, parce que c'est un régime qui repose sur l'équilibre entre les différentes composantes de la société. Ensuite, parce qu'il cherche à renforcer sa légitimité historique, contestée pendant les trois

décennies (1960, 1970 et 1980), par une légitimité démocratique. Enfin, parce qu'il veut minimiser certains coûts sociaux, voire politiques. Dans ce cadre, certaines décisions sont soumises à l'approbation des partis, des syndicats, voire même de certaines associations.

Ce type de décision vise à réduire l'opposition à une décision qui risque de se heurter à un refus ou un rejet de la part d'un acteur de la vie sociale et politique. En général, c'est une décision qui touche une partie importante de la population ou des groupes organisés structurés, capables de s'opposer à son application. A titre d'exemple, le code du travail. Comme l'a bien montré Zakaria Aboueddahab dans son intervention, «Le processus d'élaboration du code du travail au Maroc», entre la première tentative d'élaboration du nouveau code du travail en 1979 et son adoption le 23 juin 2003, il s'est écoulé plus de 20 ans. Certes, le nouveau code n'a été réellement mis en circulation qu'au début de 1990 mais, l'hésitation du pouvoir central montre son souci d'obtenir l'adhésion et d'éviter l'affrontement. Il a fallu passer par un pacte social entre différents acteurs de la vie économique, une amélioration sensible des salaires et par quelques concessions de forme, avant d'arriver à un accord. Il faut sans doute ajouter que le lien entre certains partis et les syndicats n'a pas facilité la tâche.

En réalité, les grandes réformes de l'économie et de la société subissent toujours le même sort, sauf quand il y a urgence et pas d'alternative possible. Autrement, l'itinéraire procédural est long et souvent jalonné de rebondissements.

Les décisions d'orientations stratégiques et organisationnelles

Dans cette catégorie de décision, on peut mettre l'élaboration du plan et même la réforme du régime des douanes. La nature de ces sujets, en même temps que leur côté technique, suppose l'intervention d'organismes spécialisés qui disposent de connaissances et d'un savoir-faire. L'élaboration du plan, ainsi que la réforme de la douane, restent peu accessibles à la compréhension de plusieurs acteurs, même s'ils ont participé à leur élaboration. Certes, dans le cas des douanes, les associations des exportateurs ont eu leur mot à dire et elles ont exercé quelques pressions. En plus, le processus a été facilité par le fait que le Maroc s'est ouvert davantage sur le marché mondial et, que les procédures douanières gênent fortement les exportations marocaines. Mais dans l'ensemble, le problème est resté circonscrit et maîtrisé. Les quelques critiques qui ont pu naître, n'ont pas dépassé le cadre de la réunion. En général, l'itinéraire de telles décisions est simple. Il débute par les directives du roi et se termine par le vote du Parlement.

À la lumière de ces données, on voit bien que la prise de décision dans un pays où l'Exécutif est bicéphale, où le roi règne et gouverne, reste le fait du monarque. Peut-on en dire autant, dans tous les domaines de la vie économique et sociale ? Comment s'exerce l'autonomie des acteurs à travers les changements connus par le tissu économique ? Comment se réalise-t-elle dans les mécanismes de prise de décision ? C'est donc naturellement à travers les mécanismes de prise de décision à l'échelle sectorielle qu'il faut s'orienter, sachant pertinemment que c'est à ce niveau que l'autonomie s'exprime avec efficacité et réalisme.

Les mécanismes de prise de décision dans les secteurs

Le mécanisme de prise de décision dans le secteur du textile est révélateur de la marge d'autonomie dont disposent les acteurs et de la marge de manœuvre des technocrates du pouvoir. Par la place qu'il occupe dans l'économie et surtout les emplois qu'il procure (210 000), par sa sensibilité à la concurrence internationale, ce secteur dispose de moyens

Le mécanisme de prise de décision dans le secteur du textile est révélateur de l'autonomie des acteurs et de la marge de manœuvre des technocrates du pouvoir.



Le textile est l'exemple de secteurs où la décision se prend entre professionnels et technocrates

importants et par conséquent son développement constitue un enjeu de taille. Ainsi, on devrait s'attendre à ce que les acteurs qui l'animent participent effectivement à la prise de décision. En outre, l'organisation dont dispose le groupe qui est représenté par l'AMITH, constitue un instrument efficace pour se faire entendre.

Toutefois, ce secteur doit une grande partie de son existence et de son développement à l'Etat, qui lui a servi de promoteur et de protecteur et qui lui a assuré son maintien et son expansion. C'est pourquoi son

rapport à l'Etat, et donc au centre de décision, est à la fois étroit et assez complexe. En général, chaque fois que la décision concerne ce secteur, elle suit un itinéraire marqué par trois étapes :

- une première étape consiste à formuler les propositions qui constituent l'essentiel des mesures ou des réformes que les acteurs désirent réaliser. Ces propositions reposent, en général, sur des données précises ou sur une étude préalable.

- une deuxième étape consiste dans l'examen de ces propositions par le gouvernement, qui donne une première réponse d'ordre « technique », c'est-à-dire qui ne suscite pas des révisions importantes de la politique économique en cours et qui ne remettent en cause ni les grands équilibres économiques ni la stratégie de développement du pays, ni les accords signés avec les pays étrangers (notamment les accords de libre-échange que le Maroc a signés avec un certain nombre de pays). C'est le cas, notamment, de la dernière décision prise par le



Premier ministre après les revendications formulées par les représentants du secteur, suite à la fin de l'accord multifibre. La réponse du Premier ministre a été rapide en ce qui concerne la baisse des droits de douane sur les matières premières importées par le secteur et la suppression de la tutelle du CMPE.

- une troisième étape sera marquée par les décisions stratégiques qui interviennent avec retard et souvent comme des réactions de dernière minute et dont le mécanisme échappe à toute procédure et à toute transparence. Ce type de décision reste le monopole d'une autorité supérieure et se prend en dehors de tout cadre réglementaire et sans aucun délai précis.

En revoyant les conditions de genèse et d'élaboration de la vision 2010 née du secteur du tourisme, on découvre un exemple du genre où le partenariat public-privé joue pleinement. Le projet est parti de la fondation CGEM, genre de think tank, avant d'être proposé au gouvernement qui l'a adopté. En fait, l'élaboration est passée par trois étapes :

- la première a été l'initiation de l'idée par les professionnels du secteur, sous forme de réflexion, avant de prendre la forme d'un projet. Les initiateurs de ce projet ont été des professionnels qui ont réussi à se forger une idée d'ensemble du secteur et à le situer à la fois dans la dynamique du temps et dans le contexte mondial.

- la deuxième phase consiste à le soumettre à l'approbation du gouvernement qui l'a adopté sous forme de contrat-programme avant de le décliner en accord contractuel signé le 29 octobre 2001 à Agadir.

- la troisième phase consiste à mettre en place les instruments destinés à réaliser ce programme : c'est le fait des technocrates. A ce propos, il importe de préciser la collaboration étroite entre professionnels et technocrates. Ces derniers

ont bien compris la nécessité du volontarisme dans la conduite de la politique économique et l'intérêt d'un partenariat public-privé dans la conception et la mise en œuvre de ces programmes.

Il convient, cependant, de noter que la démarche adoptée a été un mélange d'intuition et de planification. Au départ, elle a été le fait d'acteurs avertis qui ont perçu les enjeux et élaboré une vision. Une fois celle-ci acceptée et cautionnée par les technocrates, elle a été ap-

La forte présence des walis, gouverneurs, secrétaires généraux, directeurs au niveau des centres de décision intermédiaires en fait un groupe de pression influant et agissant

puyée par une étude réalisée par un bureau d'études. Enfin, retour aux technocrates qui ont mis en œuvre les instruments destinés à piloter, à négocier et à mettre en œuvre l'étude.

De manière générale, ce secteur connaît des acteurs plus actifs et plus déterminés. Ils agissent en vrai groupe de pression qui sait recourir au lobbying pour faire aboutir ses choix. Son autonomie est incontestablement plus affirmée que dans d'autres secteurs.

Conclusion

Le processus de prise de décision à l'échelle sectorielle reflète les changements en cours dans le tissu économique et social. Il permet de saisir le rôle et le jeu des acteurs en présence et révèle les pouvoirs en gestation et leur manière de s'exprimer et de se faire entendre. Il met en relief, entre autres, le rôle des technocrates et leur contribution à la prise de décision, à la fois en tant qu'intermédiaires entre les acteurs économiques et le pouvoir central, mais aussi en tant qu'éléments qui inspirent des stratégies à suivre.

Depuis quelques années, le rôle de cette catégorie de décideurs publics n'a cessé de croître. Leur forte présence au sein du cabinet royal et leur poids dans le gouvernement leur donnent la possibilité de se faire entendre et accepter. Par ailleurs, leur forte présence au niveau des centres de décision intermédiaires (walis, gouverneurs, secrétaires généraux, directeurs...) en font un groupe de pression non officiellement organisé, certes, mais influant et agissant dans le même sens. Leur

force vient du fait qu'ils ont un lieu assez étroit avec le monde des affaires, les acteurs économiques et les institutions internationales avec lesquelles ils partagent les mêmes valeurs, voire souvent la même vision.

Tous ces éléments se conjuguent pour aboutir à une «coalition» non officielle mais effective pour la prise de décision. A ce titre, ils contribuent à l'autonomie des acteurs à l'échelle sectorielle, en se faisant leur porte-parole au niveau de l'Etat. A travers eux, les acteurs économiques s'arrogent une autonomie de fait, sans entrer dans un conflit ou un dialogue direct de «puissance à puissance avec l'Etat». L'ensemble de ces éléments fait des acteurs économiques à l'échelle sectorielle un partenaire à part entière de la décision mais, avec l'existence de pratiques et de procédures assez complexes qui laissent paraître une opacité et une centralité que seule l'absence d'autonomie des acteurs peut expliquer. ■

L'opacité de la décision publique

Tout d'abord, quelques remarques préliminaires sur le sujet de la fabrication de la décision publique. Cette rencontre est, je crois, l'une des rares fois où la décision a été traitée en tant que telle au Maroc. La décision est un objet insaisissable. Nous sommes dominés par son opacité et non par sa complexité. Elle est opaque, parce qu'elle a comme auteur un



collectif, une zone grise, un entre-deux de décideurs. Elle échappe à la perspective de sanction ou de récompense, c'est-à-dire à la responsabilité. Elle ne peut alors apparaître comme digne d'être examinée. Le

En préparation de ce travail, le CESEM a réuni un ensemble de récits de décideurs, organisé un focus group et recueilli, durant la séance du Collectif stratégie, d'autres récits complémentaires. L'ensemble de ces témoignages est analysé ci-après, pour en dégager les grandes tendances de la décision publique, en matière économique.

corps social porte un savoir collectif de la décision qui en dilue le poids individuel.

La seconde remarque préalable concerne mon sentiment à la lecture de ces textes. Ils font montre, pour la plupart, de la volonté de témoigner d'une tension, faite de vouloir comprendre comment cela marche, si cela fonctionne de la même façon ici et là, si cela répond à une volonté explicite, si c'est le produit de «l'indifférence», ou encore, pourquoi c'est ainsi, alors que nous aurions pu faire mieux et autrement. C'est en somme l'histoire d'une frustration.

Troisième remarque : on sait qui est l'acteur dominant. On sait que les institutions ne se comportent pas comme le demandent les textes. On sait que les textes ne sont pas au niveau des attentes. Alors on cherche naturellement où se nichent l'espace, l'interstice, la marge de liberté de la décision, d'une décision responsable, conforme à l'intérêt gé-

néral, qui échapperait à la stratégie de l'acteur dominant. Que peut-on faire, sachant ce qu'il y a comme contraintes institutionnelles ?

On constate alors que, si certaines décisions ne vont pas totalement dans le sens souhaité par l'acteur dominant, si certaines d'entre elles ont pu être adoptées, c'est qu'il y a des marges, c'est que le jeu est plus ouvert qu'on ne le pensait. Mais sommes-nous avancés pour autant sur la fabrication de la décision ?

La décision n'est pas perceptible, n'est pas un objet identifié d'étude. Elle le devient quand la décision de l'autorité est injuste, pas quand elle est erronée ou déficiente. C'est à partir du bilan de l'Etat, de l'action de l'Etat que la question se pose. Elle demeure alors dans le périmètre de la critique des institutions. Pour aller plus loin, on ne dispose que d'informations et de données partielles et partiales, fragmentaires, pas très fiables, que l'on ne sait même pas ►►

Du tout-makhzen aux stratégies complexes

comment interroger. On est soumis à la rumeur. Au mieux, on s'accroche à la pénibilité de reconstitutions parfois hasardeuses, d'où l'extrême intérêt des récits sur les secteurs et sur les pôles. En m'attelant à les ordonner, à les croiser les uns avec les autres, et à tenir compte de la diversité des acteurs, selon le niveau de leur participation à l'élaboration, je propose un **répertoire de constats**, issu de ces mêmes récits.

1. La subordination relative des décisions de l'autorité publique marocaine aux orientations et aux conseils étrangers. La question est posée par presque tous. Ils ne remettent pas en cause pour autant l'importance et la nécessité d'une expertise étrangère. La perte d'autonomie de la décision nationale est relative mais flagrante. Elle serait le fruit direct des incertitudes et des incohérences dans les circuits nationaux de décision, plutôt qu'une perception de la toute puis-

Le recours à un cabinet international, tel que Mc Kinsey, joue en interne une fonction d'arbitrage, vis-à-vis des investisseurs et des professionnels, et fait aussi l'économie de leur participation active.

sance de l'expertise étrangère. C'est la volonté politique directrice qui fait défaut. Elle fait alors le lit des orientations «étrangères». C'est vrai dans tous les récits, sauf dans celui d'un ex-ministre qui nous informe que le plan d'ajustement structurel a été une production nationale qui a précédé la recommandation des instances internationales.

Il fait mention de l'étude de Dar Hadassa. Le propos est inquiétant. Nous aurions serré nous-mêmes le

garrot qui a fait disparaître le tissu industriel naissant et fermer des dizaines d'entreprises industrielles en 1984-86. Que la pensée de certains nationaux rejoigne celle du FMI, c'est une chose. Mais que l'on accepte les conditionnalités du FMI, c'est autre chose. Aujourd'hui, les dirigeants des instances financières internationales, et particulièrement ceux du FMI, font eux-mêmes amende honorable sur les gigantesques erreurs imposées à des dizaines d'Etats, dont le nôtre. L'expérience de cette subordination est un enseignement précieux pour nous. Voilà que ceux qui nous imposaient, au nom de leur savoir et de leurs capitaux, les choix de notre devenir économique, annoncent eux-mêmes qu'ils se sont trompés quelque part.

Dans le même ordre d'idées, la Banque mondiale récusait toute politique sectorielle. L'autorité publique n'a abordé ce sujet qu'une fois

que la Banque a admis la nécessité sectorielle. Le cabinet McKinsey a concentré et monopolisé les études Emergence qui excluaient la filière construction automobile, parce que notre expérience n'avait, selon McKinsey, aucune attractivité pour les constructeurs. La direction de la Somaca, du temps déjà de Ali Ghannam, avait pourtant déjà sensiblement exploré cette voie. Il n'en a pas été tenu compte. Et pourtant, le projet Renault-Nissan a eu lieu. Pouvoirs publics et expertise

nationale en sont-ils pour autant au déni de leurs propres choix d'avenir? La participation active et affichée de l'autorité publique et de l'expertise nationale est indispensable. L'un des récits fait état, à juste titre, de l'attractivité vis-à-vis des investisseurs internationaux et de la qualité d'enseignement internationale de Mc Kinsey.

J'ajouterai aussi que le recours à un cabinet international joue en interne une fonction d'arbitrage, vis-à-vis des investisseurs et des professionnels marocains et fait aussi l'économie de leur participation active. Les professionnels et investisseurs marocains ont-ils eu à débattre de la restitution d'une telle étude? La mobilisation et l'intérêt des investisseurs nationaux pour de telles opportunités d'investissement en souffrent. Le sentiment prévaut d'un face-à-face des autorités publiques et des investisseurs étrangers.

Conclusion 1 L'autonomie de la décision publique est sujette à une forte interrogation.

2. Décisions inopportunes issues de l'absence de continuité dans la conception et l'élaboration de projets au sein des pouvoirs publics. De l'approche des grappes, on est passé à la mise à niveau, aux nouvelles zones, à la politique sectorielle, sans que les enseignements des précédents aient été tirés par les suivants. La discontinuité induit, auprès des investisseurs nationaux d'abord et des investisseurs internationaux ensuite, que l'autorité publique ne sait pas ce qu'elle veut. Pourtant, la somme d'expériences et d'études en ce domaine peut fournir une authentique doctrine. Mais qui est là pour donner l'impulsion? Cette absence de fermeté et de volonté n'est pas un trait du passé

récent. Elle se retrouve dans la vie du Plan Azur du secteur touristique. Ainsi le cahier des charges des attributaires prévoyait 70% de lits pour touristes et 30% d'immobilier. Aujourd'hui, la proportion est inverse, et les autorités ont laissé faire (pour certains, l'immobilier au sein des stations était aussi un investissement touristique, sauf qu'en résidentiel, un touriste dépense 30€/j et en hôtel 90€/j).

Conclusion 2 L'aptitude à la décision au sein des pouvoirs publics est mise en doute.

3. La décision finalement adoptée est partielle, issue du gap entre l'abondance des instruments et l'arbitraire de la prise de décision.

On est impressionné, même quand on le sait, par l'abondance de données disponibles. Les exposés de deux hauts responsables (ministre et directeur central) montrent la pluralité des études et des pilotages engagés. Une idée souvent avancée, celle de l'insuffisance de données et d'études, de connaissances des milieux, paraît alors erronée. C'est plus souvent d'un problème de qualité et de continuité qu'il s'agit. Nous savons que, souvent, les bureaux de nos ministères sont pleins de placards où se sont amoncelées les études. Un état des lieux à ce sujet serait édifiant. Nous ne pouvons que saluer ce qui est nouveau : on fait des études et on passe à l'action. Le passage à l'acte est un fait nouveau du règne actuel. Mais deux questions restent posées ici, concernant la productivité de l'outillage intellectuel, études et instances, et leur impact sur la décision. Et puis il y a aussi celle de «la décision parachutée». Abdeslam Aboudrar pose ainsi pertinemment, avec une cascade d'exemples, la décision par le fait du Prince. L'avalanche de faits qu'il produit montre que c'est là un grand sport national.

Conclusion 3 En dépit des études et des instances, les responsables ne font que «suivre les instructions».

4. Une décision qui tourne le dos au marché intérieur. C'est, je pense, le point capital qui est évoqué sous bien des formes. Mohamed Horani pointe «le mépris du marché local».



Trois grands patrons : (de g. à d.) Saad Kettani, Moulay Hafid El Alamy et Miloud Chaâbi

A quelques exceptions près, aucun des grands chantiers, aucune des grandes décisions, en dépit des efforts de concertation des industriels nationaux, n'a connecté les demandes et les besoins du marché intérieur. Le Plan Azur pour le tourisme, le plan Emergence pour les TIC, Tanger Med, chacun à sa manière, n'ont pas tenu compte de la capacité et de l'aptitude des entreprises, des investisseurs et de l'expertise nationale à être partie prenante de ce potentiel mis en oeuvre par l'État. Pourtant, en 2006, 70% des touristes étaient RME et des touristes nationaux³.

C'est tardivement que les autorités du tourisme se sont intéressées au potentiel local. Par ailleurs, au sein de Tanger Med (TMSA) ou du projet du Bouregreg, aucune instance n'est dédiée pour favoriser la participation des entreprises nationales aux grands travaux. Le Plan Azur a été construit sur une erreur conceptuelle majeure : il a été élaboré à partir d'une concep-

tion du produit touristique qui date des années 80. La consommation touristique n'est plus *see, sex and sun*. Aujourd'hui, le touriste veut bouger, voir, connaître, rencontrer et le Maroc peut produire une offre de la plus grande diversité. Cela aurait été une exceptionnelle mobilisation de l'ensemble du

marché national de l'offre marocaine, correspondant totalement à la nouvelle consommation de produits touristiques. Nous n'y répondons pas. C'est le marché qui s'en charge par le bouche-à-oreille. De même, pour le projet Tanger Med, une erreur de conception sur le dimensionnement, à cause du conseil de Mc Kinsey, portait sur une capacité de 3M de containers, alors que la demande de flux sur le range est de 10 M de containers. TMSA a rectifié par une extension de 5 M de containers.

Conclusion 4 La décision publique ne mobilise ni les productions, ni les savoirs endogènes.

5. Une décision inadéquate et coûteuse, issue d'une absence de pilotage et de connexion des moyens avec la décision centrale.

C'est vrai au niveau de la logistique, du transport et des ressources humaines principalement. Ces deux points se retrouvent dans l'ensemble des chantiers. Mais les leçons tirées des insuffisances d'un chan-

tier permettent de mieux préparer le suivant. Cela aussi est nouveau. Le plan 10 000 ingénieurs rattrape le temps perdu pour l'offshoring, mais qu'en est-il pour le Plan Azur, pour le BTP, pour l'automobile ? Tous les secteurs commencent à souffrir de cette grave lacune.

Ce dont il s'agit au Maroc provient de l'historique de la prédominance de l'arbitraire dans la décision de l'autorité publique.

C'est le cas du Plan Azur. L'un des responsables qui ont participé au focus group sur la décision dans la stratégie sectorielle a précisé que la vision 2010 «prévoit des emplois, des compétences, mais qu'il y a un problème de coordination des efforts et des moyens». L'OFFPT est-elle la réponse adéquate aux nouveaux besoins ?

L'insuffisance de la coordination est également avérée entre les instances d'un même ministère. Karim Tazi raconte comment ce que décide de faire un ministre, un de ses hauts fonctionnaires décide de ne pas le faire. Les ministres passent, les services ministériels demeurent.

Le manque de coordination est tout aussi patent entre les instances nationale et territoriale. La projection territoriale des chantiers demande paradoxalement une relance du niveau central, le niveau territorial n'étant pas à la hauteur des enjeux ou jaloux de ses prérogatives. Les entreprises étrangères soumissionnaires dans le Plan Azur avaient sollicité elles-mêmes fermement qu'au niveau central, l'Etat les accompagne. L'absence de compétences, le périmètre des attributions, la non-disposition à l'écoute et au suivi pour le relais de la décision nationale des investis-

seurs auprès des régions créent de l'indétermination et de la confusion. C'est une source inépuisable de lassitude chez les investisseurs. C'est d'autant plus étonnant que ce qui est «territoire» au Maroc signifie «ministère de l'Intérieur». Certes ce ministère s'est vu attribuer des

compétences de développement économique. Alors c'est lui qui est en cause. C'est lui qui est responsable d'une nécessaire mise à niveau de ses agents et du pilotage local. Il en résulte souvent de l'incohérence entre les demandes au niveau ministériel et le suivi par les services de ce même ministère.

Conclusion 5 Les projets dessinés au niveau central ne sont pas suffisamment relayés et coordonnés, pour être efficaces une fois appliqués.

6. Une décision opaque. C'est le vice congénital de la décision publique marocaine. L'un des ex-ministres interrogés insiste sur la complexité qui caractérise les circuits de la décision publique. Or ce n'est pas le terme qui convient : c'est plus d'opacité dont les uns et les autres font état. Pas de confusion donc entre complexité et opacité.

Ce dont il s'agit au Maroc provient de l'historique de la prédominance de l'arbitraire dans la décision de l'autorité publique. A un bref moment de l'histoire récente du gouvernement, entre 1998-2003, l'on avait espéré un recul de l'opacité et de l'arbitraire avec un caractère collectif consensuel et élaboré. Mais cette démarche n'était pas assez visible et rapide. Elle n'était pas pensée comme telle, formalisée,

communiquée. Et l'on a opposé la compétence et la rapidité de décision des technocrates du Cabinet royal à celle, lente et «vaporeuse», des ministères, du gouvernement. Nous payons aujourd'hui une impatience qui s'exprimait à l'époque par une charge contre le gouvernement d'alternance «incompétent et lent», et qui faisait écrire à nos journalistes que les changements réels, les décisions ne pouvaient émaner que du Roi. L'on ne peut aujourd'hui que constater les dégâts de cette demande adressée en direct au Cabinet royal. Elle est préjudiciable au monarque et aux institutions élues, le premier est au premier rang donc sans fusible, les secondes sont décrédibilisées.

Abdesslam Abouddrar fait état à plusieurs reprises d'exemples très représentatifs de décisions publiques d'importance majeure qui sont «parachutées», c'est-à-dire venant du Cabinet royal ou des ministères de souveraineté : autant dire un court-circuit permanent qui fait penser à l'inutilité de travailler, d'étudier un dossier, de se réunir, de débattre, pour aboutir à une décision commune, puisque c'est pour la voir remise en cause, et annulée. On encourage ainsi les commis de l'Etat à l'indifférence. Et c'est particulièrement grave.

DEUX CONCLUSIONS

La première est relative au faux bicéphalisme de la décision : cabinet royal et gouvernement. Il ne s'agit pas de deux entités distinctes mais de vases communicants.

La seconde issue de la première : le double discours. Il est dangereux. On peut le lire comme étant dans notre culture. On peut le lire comme l'exercice permanent de l'indécision. Comme le disent les thérapeutes, le double discours est la meilleure façon de rendre l'autre fou. ■

Les zones d'ombre du pouvoir économique

Décision, institutions
et parties prenantes



Un processus de décision fonctionnant «normalement» se doit d'impliquer la concertation avec/et la participation de toutes les instances en charge ou concernées ou intéressées par le projet, le programme ou la politique en question : institutions (départements ministériels, organismes publics, Parlement,...) ou parties prenantes (partenaires sociaux, chambres de commerce et d'industrie, société civile...).

De fait, beaucoup de projets, programmes et politiques, s'élaborent en dehors de ces circuits, nonobstant leur qualité ou leur envergure. Il est d'ailleurs significatif que le Conseil économique et social, organe inscrit dans la Constitution dès 1996, n'ait jamais été mis en place !

L'auteur de cet article intervient ici à partir de faits, d'exemples de décisions majeures, à l'impact économique ou symbolique significatif, pour les expliquer ou en dégager les implications. Une démarche «bottom up» en complément de celle «top down» adoptée dans l'article introductif : partir de modèles plus ou moins théoriques, pour les illustrer ensuite par des faits ou des exemples.

Quelques exemples de décisions prises hors circuit «normal» : les grands projets d'infrastructure (Tanger Med, Projet Bouregreg) et de politique sociale (INDH), des décisions fiscales majeures (souvent prises au détour d'une loi de finances) : l'application de la Taxe sur les profits des produits à revenu fixe (TPPRF) aux caisses de retraite, les changements de taux de TVA, les redressements fiscaux de secteurs entiers.

Décision, ouverture économique et mondialisation

Les forces dominantes sur le plan politique et économique, tout en s'engageant dans des réformes majeures, censées instaurer les conditions d'une concurrence ouverte, libre et transparente, tentent de sauvegarder les conditions de l'hégémonie économique ou de

reproduire de nouvelles niches de rente. Deux attitudes peuvent alors être observées :

Première attitude : l'ouverture à reculons, consistant à adopter les réformes sur le plan formel mais à tergiverser quant au fond, ou à bien aménager celui-ci pour le rendre moins contraignant. Prenons pour exemple les privatisations : le processus n'est toujours pas achevé, près de 20 ans après son lancement ! Par ailleurs, alors que c'était censé ouvrir le jeu, nombre de monopoles publics sont devenus des monopoles privés !

Deux autres exemples. Premièrement, le Conseil de la concurrence, acteur-clé dans une politique de libéralisation est resté inactif. Son unique «activation» a eu lieu pour «arbitrer» un conflit entre deux entreprises privées (Lesieur Cristal d'un ►►



Les ALE avec les Etats Unis constituent un exemple patent d'une décision centralisée

Il y a dans quelques décisions publiques, une certaine fuite en avant consistant à anticiper l'ouverture pour en tirer parti sur les plans politique et / ou économique

côté et Savola de l'autre) sur une question de prix. Deuxièmement, la politique des «champions nationaux», version marocaine du « patriotisme économique», par la manière dont elle est déclinée dans les faits, laisse peu de place dans nombre de secteurs à une concurrence interne entre plusieurs pôles et tente de dissuader les partenaires étrangers censés apporter, non seulement des capitaux, mais aussi expertise, rigueur de la gestion, transparence de la gouvernance et ... partage des bénéfices.

Deuxième attitude : Une certaine fuite en avant consistant à anticiper l'ouverture pour en tirer parti sur les plans politique et / ou économique. La gestion déléguée de la distribution d'eau et d'électricité a été concédée dans une précipitation que rien n'imposait, sans étude approfondie,

ni appel à la concurrence, ni participation des élus dans l'élaboration du cahier des charges et la prise de décision finale.

Autre exemple de la fuite en avant, l'Association de libre-échange Maroc/États-Unis ! Voilà un acte majeur aux répercussions les plus grandes sur l'avenir économique de notre pays, qui aura été conclu tambour battant, sans que l'on ait connaissance des éventuelles études qui l'auraient sous-tendu, ni des acteurs, des enjeux et des stratégies de la négociation. Les inquiétudes et les protestations manifestées par certains secteurs touchés, (agriculture, santé...) laissent présupposer pour le moins un défaut de concertation et de prise en compte de leurs intérêts. (NB : Ce cas mériterait à lui seul une étude approfondie de nature à faire la lumière sur le processus de

décision économique.)

Que les spécialistes y regardent de plus près

En conclusion, le processus de décision économique dans sa relation avec le pouvoir mérite une attention toute particulière sur le plan de sa connaissance et sur le plan de l'action pour sa réforme.

Sur le plan de la connaissance, il est nécessaire que la gouvernance économique requière attention et rigueur scientifique de la part des économistes, sociologues, politologues... et chercheurs en général. Aujourd'hui, à certaines exceptions notables près, ce sont des ingénieurs, des managers, des journalistes et des activistes de la société civile qui s'y essaient ; mais ils n'ont ni les outils de recherche et d'étude, ni le recul nécessaire, ni le temps pour le faire avec la profondeur et le systématisme requis.

Les réformes touchant à la décision économique, donc à la gouvernance, concernent :

- Le degré de concentration des pouvoirs économique et politique, ainsi que la confusion des rôles : business/pouvoir, public/privé.
- La persistance de monopoles injustifiés économiquement.
- Le déficit de règles et de procédures claires et stables et l'ineffectivité des lois et règlements existants.
- Le défaut de contrôles, garde-fous et contre-pouvoirs, évaluations, sanctions et incitations.

L'attention est à porter sur le contenu même de ces réformes et sur l'application, la fermeté et la célérité de leur mise en œuvre et non pas seulement sur leur adoption plus ou moins formelle. La construction et la consolidation de l'État de droit économique sont à ce prix. ■

Les aléas. empiriques de la prise de décision

Le oui du Premier ministre et le niet du haut fonctionnaire
Karim Tazi

Je vais illustrer certaines réalités, à partir de mon expérience. Le 1er janvier 2005, date où prenaient fin les accords multifibres, tsunami chinois sur le textile ! (Pour rappel: 210 000 personnes dans le formel et environ 200 000 dans l'informel, soit 30% des exportations marocaines). Bizarrement, tout le monde est pris au dépourvu. Le 12 janvier, nous sommes tous convoqués par le Premier ministre.

Un premier constat se dessine, le gouvernement est désesparé. Les textiliens sont invités à revenir à une prochaine réunion avec un ensemble de propositions. Nous nous sommes dit qu'il y avait là peut-être une marge d'autonomie pour la profession. Nous sommes donc revenus avec un catalogue de propositions, pour certaines « folles » : suppression de tous les droits de douane sur tous les intrants ; autonomie en terme de promotion ; opérationnalisation de la plate-forme d'exportation avec avantages fiscaux ; baisse de l'IR sur les hauts salaires car le secteur avait besoin d'encadrement (à 42% d'IR, l'encadrement de qualité devient impossible). Nous étions conscients que certaines demandes dépassaient

Afin de bien identifier les mécanismes de la prise de décision économique, voici quelques récits d'acteurs de premier plan, amenés de par leur expérience à gérer ou observer de l'intérieur des dossiers cruciaux. Souvent ballotés entre décideurs politiques et hauts fonctionnaires, acteurs et spectateurs à la fois, ils sont aux premières loges pour décortiquer les aléas du système.

ce qu'une association professionnelle peut demander. Nous sommes allés jusqu'à parler de SMIC local et de dévaluation du dirham (les deux points ont soulevé un tollé dans la presse) ; opérationnalisation des ALE avec la Turquie (le texte



avait été adopté, il mais manquait la ratification du roi). La balle était dans l'autre camp, en attente d'une décision économique.

À cette occasion, nous avons constaté la marge de manœuvre réelle du Premier ministre, soucieux d'élargir son champ d'action. Très vite, nous avons obtenu l'accord sur la baisse des droits de douane, créant un îlot de démantèlement. Nous avons même obtenu son accord pour l'autonomie de la promotion du secteur (nous avons hérité de 60 millions de dirhams à gérer). Un cran en dessous, nous avons été confrontés au flou artistique : qui décide quoi ? Les ministres ne décidaient de rien, même pas des plus menus détails. Il n'y a pas de philosophie économique à laquelle on se réfère pour dire oui ou non. Ainsi, à la douane, le DG a dit oui à la catégorisation des entreprises et à la plate-forme d'exportation. En revanche, à la CNSS, le DG a ►►

Les aléas empiriques de la prise de décision



De g.à d., M. Soual, A. Akesbi, F. Laroui, M. Tozy et K. Tazi

Le rôle joué par les cabinets de conseil peut être faussé, quand l'objectif reste large et que le cabinet se substitue aux acteurs politiques et définit la politique à suivre lui-même.

dit non, puis a été remplacé, et son successeur a dit oui. A la Direction générale des investissements, le DG a dit non à tout. Tout cela au nom de quoi ? Nous remarquons là l'impuissance de l'Etat à faire fonctionner ses propres instruments. Prenons l'exemple extrême de la dévaluation du dirham. Le débat n'a pas eu lieu avec le ministre des Finances, de même qu'il n'y a pas de débat philosophique sur le dirham fort. Mais comme il y a eu une véritable panique dans les salles de marché et dans certaines entreprises, j'ai été invité par un cadre du ministère de l'Intérieur (je ne sais pas pourquoi l'Intérieur, à vous d'en déduire ce que vous voulez!) à mettre une sourdine sur cette question « question de sécurité et de souveraineté nationale » m'a-t-il dit. Enfin, sur le dossier de l'accord

de libre-échange avec la Turquie, nous avons reçu l'approbation de tout le monde (ministre des Affaires étrangères, Premier ministre, ministère du Commerce extérieur) mais personne ne savait comment faire activer la signature. Nous avons eu un contact avec un conseiller du roi qui nous a dit : « Ce n'est pas à reculons qu'on entre dans la mondialisation ! ». En fait, l'ALE était déjà ratifié.

Le jeu trouble des consultants et la volte-face des décideurs Bachir Rachdi

Je voudrais vous raconter mon vécu au niveau du contrat progrès des Technologies d'information et de communication (TIC) et mes interrogations sur le rôle de certains

intervenants.

Concernant le rôle des cabinets de consulting, je remarque qu'il peut être utilisé à deux niveaux.

Primo, le rapport du cabinet peut donner un label, dont le but est de légitimer une stratégie ou une vision préalablement définie. C'est vrai pour l'Etat comme pour le privé (ex: CGEM pour la gestion des propositions fiscales). Nous-mêmes à la fédération, nous savions ce à quoi nous voulions arriver mais nous avons fait appel à un cabinet pour lui donner plus de crédibilité.

Secundo, le rôle joué par ces cabinets peut ne pas être tout à fait normal, quand il n'est pas faussé, notamment quand l'objectif reste large et que le cabinet se substitue aux acteurs politiques et définit la politique à suivre lui-même. C'est le cas du plan Emergence. L'idée de rénover la politique industrielle étant un objectif légitime, on a fait appel à un cabinet pour lui donner un contenu.

Faute d'expertise auprès du Premier ministre et des ministres, le cabinet définit la politique à suivre mais ne trouve personne en face pour jouer le rôle de balancier.

Revenons au cas des TIC pour voir ce que ce biais peut avoir comme effet. Lors de nos premiers entretiens, nous avons énoncé d'emblée ce à quoi on devait arriver. Nous étions conscients que le fait de ne pas tenir compte des réalités terrain et de partir d'idées préconçues à partir de bases de données énormes peut constituer un risque économique pour le pays. D'où le travail mené en parallèle au sein de la fédération pour développer une stratégie pour le secteur : volet local et attraction étrangère. Il n'y avait pas là-dedans de distinction entre « offshoring » et « industrie locale ». Nous avons présenté notre vision au Premier



ministre en juillet 2005. Il y a adhéré tout de suite. En sortant, nous avons abouti à une conclusion commune dont les chapitres sont une politique industrielle très forte, l'offshoring, le développement des TIC et le e-gouvernement. Il y avait surtout une volonté affirmée de faire les choses de manière cohérente. Ensuite, les réunions se sont suivies, entre juillet et août, pour arriver à la conclusion qu'il fallait séparer Emergence et offshoring, du fait d'interactions entre cabinets de consulting et cabinets ministériels. Nous nous sommes alors vus écartés progressivement du comité stratégique.

Se pose là, à mon avis, le rôle des hauts fonctionnaires. On leur demande de mettre en œuvre des orientations politiques. A la place, ils s'amusent à les réorienter. Les grandes lignes avaient été définies avec le Premier ministre, le ministre de tutelle et celui des Finances. Nous devons rédiger le contrat progrès. Face aux hauts fonctionnaires, nous nous sommes retrouvés dix ans en arrière. Ils nous disaient, «on est payés pour dire non» et se sont mis à pinailler. Concernant les prêts subordonnés prévus dans le contrat progrès, on a commencé à nous dire que c'était contraire à la loi orga-

nique des Finances. Quelques mois plus tard, nous avons signé selon les termes initiaux.

Il y a lieu de s'interroger sur les interactions entre décideurs et acteurs dans la phase de mise en œuvre. Le contrat progrès, par exemple, devait être finalisé en juillet 2006. Pour ne pas faire de l'ombre à l'offre Maroc en termes d'offshoring, on nous a demandé de le reporter à septembre 2006. La veille, vers 18 h, Jettou était aux Etats-Unis avec le ministre des Finances, on nous envoie un texte vidé de tous les engagements financiers et précis pris initialement. J'ai proposé de ne pas le signer. C'est le fonctionnaire des Finances qui bloquait et non le ministre de tutelle ou celui des Finances. C'est notre position dans la négociation et nos canaux directs avec le Premier ministre qui ont dénoué la situation.

«Au nom du roi, laissez tomber !»

Larabi Jaïdi

Une des décisions qui figuraient dans la déclaration gouvernementale de Abderrahmane Youssoufi concernait la création d'une agence foncière. Il s'agissait de faire en sorte que tout le domaine de l'Etat

soit transparent, dans son mode de fonctionnement, dans sa mobilisation, dans son affectation et donc de le faire sortir du ministère des Finances et des Domaines, pour créer une agence. J'avais la responsabilité de négocier cela avec les Domaines et les Finances. 1ère 2ème, 3ème moutures rejetées pour différentes raisons : les domaines sont une structure extrêmement importante présente sur tout le territoire et qui regroupe des milliers de personnes. Que vont-elles devenir ?

On me dit que le foncier est un secteur névralgique, qu'il y a aussi l'agence du tourisme qui va être créée, mais aussi celle de l'habitat... Est-ce qu'avec une agence centralisée, on ne va pas créer un mastodonte ?... Finalement, on arrive à régler toutes ces questions et à trouver la formule institutionnelle la plus adaptée. Fin de parcours, que s'est-il passé ? Je sors d'une réunion avec le dossier sous le coude. Le directeur des Domaines me prend à part et me dit, «Pourquoi voulez-vous ça ?». Je lui réponds spontanément : «dans la logique de la clarté, de la stratégie de l'Etat dans le domaine du foncier...». Il me dit alors : «Vous allez priver le roi de gérer ce dossier, le foncier ?». Pourquoi prononce-t-il le nom du roi ►►



Larabi Jaïdi aux côtés de Béatrice Hibou

? Qui l'y autorise? Cela veut dire : «Vous allez toucher à un des centres de la reconstruction ou de la restitution, de la relation de clientélisme.» Finalement, le projet a été laissé de côté, puis il a été enterré.



Les quatre tares de la décision économique

Mohamed Horani

La note de lecture proposée par Omar Aloui montre bien l'évolution dans le temps, sous la pression de facteurs internes et externes, de la répartition du pouvoir économique et de la typologie des acteurs qui l'exercent.

L'influence de l'Etat sur la décision économique, en tant qu'Etat néopatrimonial, tend effectivement à diminuer sous l'effet des réformes qu'il s'est imposé pour exercer son nouveau rôle, mais aussi des marges de manœuvre exploitées par les nouveaux arrivants qui renforcent lentement et sûrement leur pouvoir économique. La mondialisation, qui avance à pas de géant, est sans doute un des facteurs majeurs à l'origine des réformes opérées ces dernières années.

La stratégie des TIC au Maroc obéit à son tour au portrait-type commun décrit dans les notes de lecture

proposées par Omar Aloui. Elle a aussi des traits communs avec les programmes sectoriels existants :

La négligence du marché local

Si le tourisme local constitue le parent pauvre du plan Azur, l'industrie locale des technologies de l'information est tout simplement absente du plan Emergence.

La confiance exagérée dans les grands cabinets internationaux: depuis des années, le Maroc est un terrain privilégié pour les grands cabinets internationaux de consulting. Leurs méthodologies favorisent la cohérence de leurs rapports, sans tenir compte des réalités du terrain qui sont, volontairement ou non, ignorées.

Des projets individuels au détriment d'une véritable stratégie nationale

Bien qu'il soit légitime de marquer des points à son crédit, le porteur du projet se doit d'inscrire son action dans une stratégie globale qui privilégie l'intérêt national. Une des conséquences négatives de cette attitude individualiste réside dans la perte de temps due à l'immobilisme qui s'installe systématiquement après chaque changement de ministre (commande de nouvelles études, élaboration d'une nouvelle



stratégie,...).

Difficultés d'implémentation

Une phrase revient souvent dans la bouche des responsables pour expliquer les retards dans la mise en œuvre des différentes stratégies : «La vision est bonne, mais sa mise en œuvre est difficile». Peut-on parler de vision bonne quand elle s'avère irréalisable ? Au lieu de copier des modèles inadaptés, ne faut-il pas inverser la démarche en partant des contraintes de mise en œuvre pour aboutir à des stratégies réalisables ? Est-ce possible quand ces stratégies sont soufflées par les organisations internationales influentes et formalisées par des cabinets internationaux qui ignorent les réalités du terrain, et ce en l'absence de centres nationaux de recherche chargés de valider la pertinence desdites stratégies ?

«La signature de ministres ne suffit pas»

Abdelali Benamour

En 2003, Driss Jettou a contacté le secteur de l'enseignement, prenant l'initiative d'un accord-cadre. Nous avons travaillé avec lui pendant quatre ans. Il était très pragmatique, ouvert. Nous pensions que cela allait durer quelques mois : cela a pris quatre années car il revenait toujours vers l'administration, notamment celle des Finances et il y avait toujours des reports. Le Premier ministre nous a dit qu'il allait créer une commission pour réfléchir à tout cela. Devant sa bonne foi, nous avons signé des textes relatifs au passé et à l'avenir, en sa présence et en celle du ministre des Finances, de celui de l'Education, de 9 associations et de 500 personnes dans une grande salle. Peu de temps après, un responsable des Finances nous a dit, «Est-ce que moi j'ai signé quelque chose ?». Et donc, rien n'a été appliqué. ■

Membres du collectif stratégie, CESEM, Rabat :
 Larbi Jaïdi : Economiste, Université Mohamed V à Rabat,
 Azeddine Akesbi : Economiste, membre de Transparency Maroc
 El Hassan Benabderrazik : Economiste et consultant
 Mounia Bennani Cbraïbi : Politologue, IEP de Lausanne
 Béatrice Hibou (invitée) : Politologue, IEP et CERI, Paris

Frontières floues

entre les sphères de décision

Des abus en mal d'arbitrage

Larabi Jaïdi



Qu'est-ce qui change et qu'est-ce qui reste permanent ? C'est sur cette approche que le texte de Omar Aloui m'a interpellé profondément. A partir de là, quels choix faire sur les sous-questions dérivées de cette problématique ? Première question : est-ce que la libéralisation de l'économie entamée dans les années 80 a changé le fonctionnement du néo-patrimonialisme au Maroc ? A partir de 1983, avec le processus de libéralisation qui a touché beaucoup de leviers, on avait l'impression que le cadre d'action des agents économiques allait connaître une évolution importante au sens de nouvelles règles du jeu, d'émergence de nouvelles normes de conduite : donner plus de latitude, plus d'autonomie pour déterminer les choix, concevoir les décisions, gérer les affaires. Est-ce que ce modèle d'organisation a fini par gagner du terrain dans le champ économique du Maroc ?

L'alternance était censée prolonger cette métamorphose

économique par un changement institutionnel politique qui consoliderait la transparence, la compétition... Or, que constate-t-on ?

Le système continue de se reproduire fondamentalement dans un certain nombre de ses logiques de fonctionnement : un centre de décision déterminant dans les choix, un gouvernement ou des corps élus qui relèvent plus d'une forme de machinerie institutionnelle, sans capacité de décision et d'influence dans le choix stratégique. Les mécanismes et procédures du «makhzen» continuent de fonctionner en tant que telles, c'est le lieu où s'exerce le pouvoir réel. Est-ce que ces règles de fonctionnement tendent à affaiblir le gouvernement dans son rapport à la décision ? J'avancerai une seule observation : ce type de gestion quand il se perpétue, discrédite tout le mécanisme institutionnel et affecte la responsabilité des décideurs gouvernementaux.

Deuxième question : est-ce qu'il y a eu des métamorphoses dans les comportements du «makhzen économique»? Il existe une double tension à ce niveau : d'un côté, cela reste une façon d'imposer à des communautés autonomes des règles de conduite ou formes d'allégeance, de l'autre, cela revêt les formes d'une certaine modernité. Quand l'État institutionnalise ses entreprises dans une logique de stratégie, qui peut être dans l'intérêt du pays, avec une vision déterminée, non par le gouvernement, mais par une instance centralisée, cela m'interpelle. Prenons le mode de fonctionnement de la CDG. C'est un levier financier très fort, important : on peut ne pas

L'exposé de Omar Aloui a suscité chez les discutants des réflexions sur l'autonomie de l'acteur économique par rapport au pouvoir politique, la concentration des pouvoirs, la complexité de la décision et des interférences entre les deux sphères, politique et économique.



discuter le côté managérial et l'opportunité des choix de son redéploiement de stratégie, mais remettre en question le mode de transparence de la décision et la référence aux centres politiques de décision.

La troisième question concerne la concentration du pouvoir économique que l'on n'a pas suffisamment analysée. Comparé aux Etats-Unis, le Maroc a une structure économique beaucoup plus concentrée. Comment fonctionnent les groupes économiques au Maroc? Je veux parler autant des mastodontes publics (OCP, CDG ...) que des privés et de leurs rapports à l'Etat. Leur logique de fonctionnement m'intéresse à trois niveaux : y a-t-il compétition ou alliance entre les groupes ? On a tendance à focaliser sur l'ONA, mais d'autres groupes ont émergé. Comment se détermine la relation de ces groupes privés à l'Etat, en termes d'accès à l'information, d'accès aux ressources financières dans la transparence, de modalités d'entente ou d'alliance entre les groupes, autour d'accès ou de division des tâches sectorielles...)? Y a-t-il entente ou alliance entre eux ? Puis, comment se détermine la relation entre ces groupes et le reste de l'économie ? Y a-t-il exercice d'un pouvoir économique par le biais de la sous-traitance, un rapport hiérarchique entre PME-PMI et grands groupes ? Cela passe-t-il par une contractualisation des rapports ? Y a-t-il un pouvoir dominant abusif ?

Le fait que l'économique ait un degré de concentration élevé peut relever de l'efficacité économique. Ce n'est pas la concentration qui pose problème, c'est le mode de fonctionnement de la concentration dans son rapport à

Il faut réfléchir au pouvoir abusif de l'acteur dominant (l'ONA) et au jeu institutionnel derrière.

l'Etat et aux autres acteurs de terrain. La question se pose par rapport au pouvoir de monopole ou de domination et de l'abus qui peut s'ensuivre. On peut citer plusieurs exemples, dont celui de la concurrence sur les huiles il y a six mois, ou encore sur le sucre aujourd'hui. Cela nécessite une réflexion sur la compétition, le pouvoir abusif de l'acteur dominant (l'ONA, en l'occurrence), le jeu institutionnel qui fonctionne derrière.

Je terminerai par la question de la technocratie. Cela renvoie à la notion d'efficacité et d'efficience et à l'aspect managérial évoqué par Omar Aloui. Il y a aujourd'hui, dans le secteur public, nécessité de mettre en place de nouvelles règles de gouvernance. Mais est-ce que la gouvernance est une mécanique dépolitisée ? Est-ce qu'un Premier ministre a aujourd'hui la capacité d'arbitrer réellement et de décider d'un certain nombre de choix de politique économique ; cette notion de capacité à décider, il l'a en tant qu'institution politique, mais est-elle appuyée par une expertise et un conseil autonomes ? Qui prend la décision sur les choix de politique économique au sens large ? Le Premier ministre est démuné face à des technocrates de l'administration. Il n'a pas les outils pour arbitrer entre deux administrations. Cela veut dire qu'en amont, toute la structure du conseil et d'appui à la décision du gouvernement est défectueuse.

Les lois de la proximité

Azeddine Akesbi

Le texte de Omar Aloui m'amène à faire quelques observations.

La frontière entre le public et le privé (au niveau de la substance et de la symbolique) est mince. Des exemples nombreux peuvent être fournis : à commencer par la genèse et la forme de la création des institutions comme la Fondation Mohammed V et le Fonds Hassan II... La première institution a été créée à la suite de la campagne de solidarité et de lutte contre la pauvreté. Son statut, la mobilisation des ressources humaines, des médias... ne

permettent pas de savoir s'il s'agit d'une institution publique ou privée. Elle occupe une place considérable dans le champ social, mais ses objectifs et ses interventions sont-ils de promouvoir ou de marginaliser la politique publique sociale ?

La multiplication des sources de pouvoir est un fait difficilement contestable, mais le développement et la diversification des centres de pouvoirs ne se font-ils pas selon le même encadrement et la même logique



d'articulation au pouvoir dominants, au sein de l'Etat? En fait, existe-il des acteurs économiques pleinement autonomes ? Comment se manifeste leur autonomie ? Quelles sont ses limites ?

La proximité économique en tant que source de pouvoir est fort intéressante comme piste à explorer. Ce niveau constitue effectivement un potentiel d'autonomisation relative de certains acteurs économiques et politiques. La convergence d'intérêts parfois mafieux, issus de la drogue, de la contrebande, de spéculateurs fonciers ou blanchisseurs, avec des agents d'autorité et des notables, donne une certaine puissance à ces acteurs et une capacité de nuisance au pouvoir central. L'instrumentalisation de ces acteurs par l'Etat est également possible. Ceci a été le cas lors des élections. Par contre, le caractère illicite et frauduleux de leurs activités peut être utilisé pour freiner des velléités d'autonomie.

Une manière concrète de s'interroger ou de tester l'hypothèse de l'autonomie des supposés acteurs nouveaux ou anciens serait de lister les 30 plus grandes fortunes, entreprises ou groupes et d'examiner les rapports qu'ils entretiennent avec l'Etat : proximité, rapprochement, bienveillance... fidélité. Des succès économiques francs étaient-ils, sont-ils possibles, sans les béquilles du pouvoir, sans l'accessibilité à des rentes ou au minimum à la bienveillance du pouvoir central ? Le caractère central, structuré (institutionnalisé par la Constitution) du pouvoir et de la prise de décision est un fait marquant dans la situation marocaine. C'est ce qui réduit considérablement les velléités et introduit des limites sérieuses à l'autonomisation des acteurs.

Nominations et révocations. La gestion des conflits, des intérêts divergents, des lobbies et des pressions fait

partie de la pratique courante des Etats, mais le pouvoir central au Maroc dispose d'un levier extrêmement puissant : le pouvoir de nomination et de révocation – inscrit dans la Constitution – de tout ce qui compte comme pouvoir politique, économique, juridique, médiatique, sécuritaire... Ce sont des dizaines de milliers de commis de l'Etat (serviteurs) qui reçoivent par dahir royal une délégation de pouvoir qui couvre des champs de décision discrétionnaires immenses mais révocables à tout moment: les ministres et ceux de souveraineté en particulier, les walis, les gouverneurs, les secrétaires généraux, les directeurs des administrations, les directeurs et présidents des institutions nationales, les directeurs des entreprises publiques, les responsables des institutions de régulation (ANRT, Cour des comptes, Bourse...), les responsables de l'université, les responsables de l'armée, de la sécurité... La liste est vraiment très longue.

Ces «serviteurs» forment une armée de décideurs qui combinent et articulent les décisions économiques et politiques. En général, leur feuille de route explicite se limite à des généralités : absence d'objectifs précis et pas d'obligation de résultats vis-à-vis du public. Ils ont une relation directe avec l'institution qui les nomme : toute l'attention est portée sur sa satisfaction, la compréhension des signaux émis et ses indications. Les exigences restent en général peu précises, sauf quand il s'agit de fidélité et de soumission. Tel est le sens de la bey'a et de son renouvellement annuel. Dans ce cadre, le système politique dispose d'un appareil et d'une armée de décideurs (délégués) qui interprète la volonté et les intérêts du pouvoir suprême. Mais ils reçoivent également des instructions, selon une ligne de commandement hiérarchique (ministre de l'Intérieur, walis, gouverneurs...) ou informelle, téléphonique...

Les moyens et outils pour faire tourner cette armée de décideurs dans le sens désiré sont multiples : le statut de la nomination, en tant que privilège qui peut être retiré à n'importe quel moment. Les avantages liés à la position et ceux possibles, illicites ou non, grâce au pouvoir discrétionnaire, sont souvent associés à ce type de position et rappelés en cas de besoin. Même ceux qui ne sont pas dans la machine officielle –du pouvoir et de la décision- et qui en sont de simples bénéficiaires sont souvent rappelés à l'ordre : ce qui est accordé est un privilège et la possibilité d'en être exclu est présente à tout moment. Du coup, pour le fonctionnement de leurs affaires, les acteurs économiques sont souvent dans une grande dépendance de toutes sortes d'autorisations et de contrôles qui présentent souvent des occasions de mise à l'épreuve.



Le roi a réduit son espace d'intervention

El Hassan Benabderrazik

Je voudrais m'interroger sur les conditions de réformes effectives et leurs implications, en rebondissant sur la conclusion de Omar Aloui. Est-ce que nous avons dépassé le seuil de réversibilité des réformes ? Je citerai deux exemples de réformes conduites par le Prince, contre son propre intérêt. C'est le cas de l'ouverture du commerce extérieur et l'affranchissement de la tutelle de l'OCE, alors que celui-ci jouait le rôle de détournement au profit des domaines royaux. Cela constitue un moment important d'émergence de nouveaux entrepreneurs agricoles et un arbitrage au profit des entrepreneurs contre les bureaucrates rentiers. Dans ce cas, le Prince est allé à l'encontre du pouvoir discrétionnaire des fonctionnaires. Même chose avec l'accord UE qui consacre l'ouverture économique. Cela a entraîné la suppression de tous les régimes de redistribution politique qui permettaient au Prince de contrôler tous les leviers de richesse. Cela veut dire qu'il y a eu rejet du contrôle politique, au profit de modalités différentes. Mais est-ce que ces avancées définissent le seuil d'irréversibilité ? Assistons-nous à une redistribution des cartes ?

L'un des indicateurs majeurs qui confortent l'hypothèse d'irréversibilité est que nous sommes passés à une situation nouvelle où nous n'avons plus de grève des investissements. A la faveur de la mise en œuvre de l'euro et de la lutte contre le terrorisme, il y a eu rapatriement de capitaux, redéployés dans le champ marocain. Quant au fonctionnement du marché, le Maroc est passé d'une période de méfiance économique (autofinancement par bons de trésor) à une situation de crédibilité sur les



droits de propriété, renforcée par une interpénétration du capital étranger et boursier. De manière délibérée, chez les nouveaux opérateurs, une sanctuarisation a entraîné l'établissement de règles et de normes renforçant la transparence. Si Savola a pu concurrencer Lesieur, c'est parce que la réforme de mise en concurrence totale du secteur s'est produite à l'international. Si l'opération SODEA, SOGETA a eu lieu, c'est suite à la mise en place d'un mécanisme orienté vers la privatisation de la production. Cela a transformé les relations entre l'Etat et le privé. Et toutes ces réformes ont créé les conditions de règles du jeu pour un environnement transformé, dans lequel le pouvoir d'attribution du Prince est fortement réduit.

Les stratégies politiques des hommes d'affaires

Mounia Bennani Chraïbi

A la fin du texte de Omar Aloui, une formule m'a marquée : «La revanche de l'économique sur le politique». Je me suis demandé, dans quelle mesure l'économique, malgré toute sa visibilité, prend sa revanche sur le politique ? Sur ce plan, je distingue plusieurs niveaux. Nous remarquons, d'abord, une «économisation» du

politique : avec l'adoption d'un langage qui valorise certaines figures et certains concepts érigés en compétences politiques ou en seuils d'excellence politique. Viennent ensuite le rôle des technocrates et la capacité de la monarchie à réunir autour d'elle des compétences technocratiques. Suivent enfin les stratégies adoptées par

les acteurs économiques. Il y a eu de la dissidence et des résistances à la CGEM, par exemple en 1996, avec une prise de parole individuelle. On n'est pas uniquement dans le schéma de «l'entrepreneur, défenseur du Trône», même si, par ailleurs, on peut avoir ce sentiment. Depuis 1998, on observe une nouvelle alliance sociopolitique marquée par le ralliement de la gauche et le rassemblement des entrepreneurs autour de la monarchie, par peur de nouvelles classes dangereuses, représentées par les islamistes.

Dans sa typologie des mouvements sociaux, Albert O. Hirschman distingue trois types de stratégie face aux mécontentements : exit, voice et loyauté. J'ai voulu tester si on pouvait utiliser cette typologie pour les entrepreneurs au Maroc. On réalise justement que certains acteurs optent pour la stratégie «exit» : ils partent, investissent ailleurs ou pratiquent l'évasion fiscale. D'autres choisissent le retrait ou le silence. Quand on a imposé une nouvelle direction à la CGEM, suggérant une sorte de retrait, on a laissé un seul candidat en lice. Il arrive aussi que certains acteurs économiques donnent de la voix (voice) pour protester. Ils le font, soit de manière ouverte dans le cadre légal, organisationnel (CGEM 96-97), soit par une prise de parole individuelle à travers les médias (Hassan Chami). La protestation peut se faire aussi de manière larvée : informel, clientélisme. Il arrive aussi qu'il y ait des moments de dialogue (Hirschman n'en parle pas beaucoup) comme cela semble avoir été le cas de 1998 à 2002, entre gouvernement et entrepreneurs ? Enfin, il y a la stratégie, dominante aujourd'hui, qui consiste à ne pas remettre en cause le pouvoir, soit en participant activement à la relation de loyauté, soit en empruntant une stratégie d'accommodement ou d'apathie.

Pour comprendre davantage cet enchevêtrement du politique et de l'économique, je vous invite à observer la montée en flèche des entrepreneurs à la Chambre des représentants. Certaines filières de recrutement ont baissé. Si on considère la scène électorale, instituée comme reflet de la mise en ordre social, les ruraux, qui ont joué un rôle important à un moment donné comme défenseurs du Trône, sont en perte de vitesse. À partir de 1993, la catégorie hétéroclite d'entrepreneurs devient dominante au sein de la scène électorale. Cela est vrai y compris au sein d'un des partis de gauche qui a le plus grand groupe parlementaire. Ainsi, entre 2002 et 2007, celui qui passait pour être le parti des militants est en train de se transformer en parti de notables. Il y a toujours deux filières rivales au sein du Parlement : les enseignants et les entrepreneurs. Ce qui m'a frappé,

c'est cette transformation. Mieux, entre 2002 et 2007, les hommes d'affaires deviennent dominants. Comment lire tout cela ?

Un premier niveau de lecture montre que des entrepreneurs n'ayant pas une véritable place, ni un champ



d'autonomie, cherchent leur place là où les règles du jeu sont soumises à des logiques collusives. Ils investissent différentes stratégies en fonction de leur profil. Mais pour accéder à la prise de parole individuelle, ils optent pour l'investissement clientéliste de la scène politique instituée.

Parallèlement, dans un cadre de libéralisation économique et politique, on a toujours tendance à codifier les seuils d'accès à la scène politique instituée. Ainsi, la figure du technocrate, le langage de la compétence économique érigée en signe d'excellence politique, tout ce langage néo-managérial, serait une mise en ordre. Cela favoriserait d'une part une a-politisation de certaines questions par leur technicisation et d'autre part, le discrédit et la dévaluation des autres acteurs, qui eux sont élus et qui ont d'autres capitaux pour se faire élire.

Je conclurai sur une chose : Lisa Anderson, politologue américaine, parlait des monarchies arabes en disant qu'elles étaient en affinité avec la construction des Etats nations. En faisant un clin d'œil à l'ouvrage de Boltanski et Chiapello (qui a maintenant dix ans, *Nouvel esprit du capitalisme*), je dirai pour la monarchie marocaine et pour ne pas utiliser le terme de makhzen, qu'elle est en affinité avec le nouvel esprit du capitalisme : elle se renforce grâce aux critiques qu'on lui fait. ►►

La cooptation ne se fait pas dans un seul sens

Béatrice Hibou

Il est très important d'insister sur l'hypothèse de la complexité, de la pluralisation des acteurs, des sources de pouvoir et des règles, et de ne pas rester prisonnier de l'hypothèse, en vogue au Maroc, qui se base sur la manipulation et l'instrumentalisation et présuppose que «tout change pour que rien ne change». Au Maroc, on évoque souvent la cooptation pour évoquer cette hypothèse. Or, comme le dit Gramsci, la cooptation est un phénomène complexe ne pouvant être réduit à la seule initiative du pouvoir central. Le terme même de cooptation cache souvent des mouvements plus complexes et occultes : les rapports de force, négociations, violence des situations et incertitudes.

Autre précision, il est nécessaire de ne pas confondre décision et processus de décision, ou encore processus de décision et décision au sommet d'une seule autorité. Il est important de regarder le processus en détail, avec ce que cela implique comme consultations, discussions, négociations, expérimentations. D'où le besoin de mettre en récit la décision : montrer la pluralité des histoires de la décision, pour voir apparaître des activités, des calculs, des rationalités différentes, des compréhensions, des choix et des insertions dans des problématiques différentes. Dans les travaux de Yannick Bart sur le nucléaire et ceux de Graham Allison sur la crise des missiles à Cuba, on voit bien comment une décision qu'on croit prise par une personne ou un groupe est en fait, si on prend la totalité des acteurs, beaucoup plus complexe. C'est pourquoi il est important d'écrire l'histoire des décisions en décrivant la pluralité des points de vue.

Cela nous montrerait qu'il n'y a plus seulement le principe de l'allégeance, même s'il existe massivement. Attention à l'illusion volontariste. Il n'y a pas un acteur qui fait la décision, fût-il le roi. Parallèlement, s'il s'agit de dire qu'aujourd'hui le Prince a moins de modalités d'actions directes, l'important est de regarder précisément les nouvelles articulations et les nouvelles manières d'être politique : il faut entrer dans le concret, ce que Michel Foucault appelle l'anatomie politique du détail.



Quels sont donc les différents rapports au politique et les manières d'être politique ? Tout est politique. Prenons la figure de l'expert (nécessairement partiel et partial). Il n'est ni indépendant, ni hors du politique, mais toujours en relation avec le pouvoir et du coup, non objectif. Quand il évoque la gouvernance : prône-t-il la dépolitisation ? Pour moi, c'est une autre forme politique. Prenons une de ces composantes, la transparence : tous les travaux qui entrent dans le détail de la gouvernance montrent qu'il y a déplacement des lieux d'opacité. L'exercice du pouvoir est tellement complexe qu'il ne peut être un lieu de totale lisibilité.

L'autre figure, aujourd'hui prisée, est celle du manager. A travers tout ce qui est new public management et gestion entrepreneuriale appliquée à tous les organismes humains et donc la raison gestionnaire comme art rationnel et pragmatique de gouverner, il n'y a pas évacuation du politique, mais modification du lieu du politique avec plusieurs éléments. Le préjugé implicite dans le new public management est l'exigence d'objectivité scientifique en politique, impliquant une confiance dans les chiffres et dans le langage commun de la quantification.

Tous les travaux de l'économie politique du chiffre (ex: Isabelle Bruno sur le benchmarking et les transformations des modes de coordination dans l'UE) montrent que la quantification est une forme d'objectivité qui semble faire disparaître la décision politique au profit d'une décision gestionnaire. Mais quand on analyse la construction de cette quantification ou ces tableaux, on observe un déplacement de la décision politique qui se niche dans la quantification elle-même. ■

Débat et commentaires

Mohamed Soual L'impact de la non-décision

Je voudrais signaler ce qui souvent contrarie la décision économique, indépendamment des acteurs ou à leur corps défendant. Je veux parler de la non-décision ou de la non-prise en compte du temps dans la prise de décision. Je me contente de l'exemple de la loi sur les sociétés qui a mis une vingtaine d'années entre le ministère du Commerce et de l'Industrie et le Secrétariat général du gouvernement. Et lorsque la loi fut votée et promulguée, elle mit près de quatre ans pour voir un début d'application.

Il y a également ce que j'appellerai la gestion de minuit par opposition à la gestion du jour, pensée, formalisée et prévisible. On peut citer aussi et pêle-mêle : la multiplication des contre-pouvoirs négatifs (syndicats arc-boutés sur des positions conservatrices et même rétrogrades dans certaines situations, société civile foisonnante mais éclatée, dont les éléments les plus représentatifs agissent plus comme lobbies que comme forces de plaidoyer) ; le désaisissement de l'Etat, et des Etats, de leurs prérogatives par la norme internationale, implicitement ou explicitement internalisée, ce qui en fait plus un inhibiteur qu'un moteur.

Je citerai aussi l'inertie administrative et le jeu de légitimation qui se joue entre l'élite du pouvoir et la technocratie de l'Etat, ce qui contrarie souvent la prise de décision. Enfin, la presse spectacle et la presse d'opinion, voire de ma-

nipulation au détriment de la presse d'information, ne permettent pas aux contre-pouvoirs de fonctionner normalement et sereinement.



Mouna Cherkaoui Tout dépend de l'impact de la décision

Il y a 2 - 3 ans, nous avons réalisé avec l'université de Bonn une étude sur la libéralisation des marchés dans les pays du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord. Nous sommes partis d'exemples concrets : accords d'association avec l'Union européenne, code des douanes, loi sur la privatisation, code du travail..., pour voir comment les économies de ces pays avaient été libéralisées. Nous avons étudié qui était à l'initiative de ces lois, comment elles sont passées par l'administration, par le SGG, par le Parlement, leurs décrets d'application...

Nous nous sommes rendu compte qu'il y avait beaucoup d'intervenants et que chacun avait un rôle particulier : ce qui rejoint ce qui a été dit au niveau de la pluralité des acteurs.

En revanche, ce qui n'a pas été dit, c'est que les réticences et les réactions des différents intervenants varient en fonction de la nature de

la loi. Plus elles sont technocratiques (ex du code des douanes), moins il y a de résistances. Plus leur impact économique ou politique est important, comme l'accord avec l'UE, plus il y a de résistances. En fonction du type de loi dont on parle, on observe des différences au niveau du temps nécessaire pour les faire passer et les appliquer.

Abdelhay Moudden Libéraux versus conservateurs ?

Les points communs entre libéralisation économique et libéralisation politique sont, d'une part le pluralisme : dans les deux cas, on parle d'un pluralisme de centres de décision. D'autre part, le fait qu'Etat et société ne sont pas des entités monolithiques : il existe des acteurs avec des positions et des stratégies différentes dans les deux sphères. Adam Przeworski a identifié au niveau politique deux types d'acteurs : les libéraux ou réformateurs et les conservateurs (hard-



liners). Ne peut-on pas reproduire une catégorisation similaire tant au niveau des décideurs, qu'au niveau de l'Etat et au niveau de la sphère économique ? Dans les exemples ►►

écoutés, on voit qu'au niveau de l'Etat, il y a des décideurs qui étaient pour certains changements et pour l'autonomie de l'entreprise économique et d'autres, contre. De la même manière, je ne pense pas qu'au niveau des décideurs économiques, nous soyons face à une entité monolithique.

Mohamed Tozy Déplacements plus que changements



Jusqu'à maintenant, il était très facile de parler - et en sciences politiques on l'a fait beaucoup -, d'instrumentalisation des réformes, de cet horloger qui décide de tout, du grand stratège qui planifie tout, alors que les choses s'analysent plus en termes de configurations, d'offre de compétences des acteurs et de demande de compétences. Je pense que ce qui se déplace (ce qui ne veut pas dire évoluer), c'est ce cadre général, cet épistémè qui définit ce qu'est la culture politique. Ce n'est pas ce qui est légal ou illégal mais ce qui est légitime ou pas, faisable (au sens de culturellement faisable) ou pas, possible ou pas. Ce qui est possible aujourd'hui, c'est de négocier sa compétence (la loyauté vient après) avec les cercles du pouvoir,

de pouvoir les quitter en étant dans la disgrâce, mais aussi de les quitter autrement. Il existe des possibilités de sortie qui sont autres. Les éléments présentés rendent compte de ce paradigme. Ce qui ne veut pas dire que les autres ont disparu, mais il existe des niches où les choses peuvent se jouer autrement.

Michel Peraldi L'importance de la mise en récit

Si on est perplexe sur les processus de décision économique, il y a une méthodologie simple : les mettre en récit. Aujourd'hui, il y a une certaine obsolescence à regarder les acteurs économiques comme s'ils étaient autre chose que des acteurs sociaux. Mettre en récit la stratégie économique, c'est considérer que les acteurs économiques sont des acteurs sociaux comme les autres et donc pris dans des processus très complexes d'interactions, de relations...

Par ailleurs, la décision participe de deux processus :

- un 1er processus de formation d'institutions de la décision qui suit un certain nombre de cascades hiérarchiques, de statuts et passe par des routines administratives, d'application qui rendent complètement invisible la dimension personnelle.

- un 2ème processus de formation des décisions qui passe par des interactions, ce que les sociologues appellent de l'interaction en face-à-face, de l'échange entre personnes... Tout fonctionne comme ça, la décision économique plus que les autres.

Or, j'ai souvent l'impression que les économistes pensent que tout ce qui relève de l'interaction person-

nelle et personnalisée en face-à-face, c'est mal. C'est soupçonnable de prévarication, de corruption. Il faut arrêter avec ça. D'abord parce que, plus les processus de décision se complexifient, plus les dispositifs d'acteurs, c'est-à-dire les cascades de relations se complexifient aussi. Il faut essayer d'être plus curieux, moins soupçonneux par rapport aux processus. Comment comprendre Tanger-Med en analysant simplement les processus institutionnels ou légalistes ? Comment voir les acteurs espagnols, le rôle de Sebta, dans la formation de la métropole tangéroise, si on se contente des mécanismes institutionnels ? Comment voir l'importance du couple Algésiras-Tanger Med sur le port, si on ne va pas chercher un certain nombre de processus d'acteurs... Il faut admettre, accepter qu'aujourd'hui il y a des coins sombres de l'économie et qu'ils ne sont analysables qu'avec des méthodes sociologiques.



Nezha Guessous Politique nationale ou politiques individuelles?

La thèse sur la multiplicité des centres de décision est plausible,

même si les questions posées sur les sources du pouvoir, en termes de légitimité, et l'étendue, voire la réalité du pouvoir à chaque niveau, restent en suspens. Y a-t-il une cohérence, une rationalité, en d'autres termes, une orchestration de ces différents niveaux de pouvoir, de ces différentes sphères de pouvoir ? Y a-t-il une stratégie économique ? Les exemples donnés sont intéressants. J'en tire un certain nombre de questions :

1. Existe-t-il une politique nationale ou des politiques personnelles, individuelles ?
2. Y a-t-il une dispersion des sphères de décision ? Une volatilité voire une versatilité des différents niveaux de décision ?

On a parlé de copinage, de proximité géographique ou biologique.



Je voudrais citer les paroles d'un ancien ministre limogé qui déclarait récemment : «Ce qui caractérise la situation actuelle, ce sont des personnes qui ne sont pas aux postes correspondant à leurs compétences». Soit on nomme des personnes sur-compétentes pour un poste donné, soit on nomme des personnes à des postes de haute responsabilité mais sans les compétences nécessaires. C'est toujours un moyen d'affaiblir et de réduire le pouvoir de la per-

sonne.

Bachir Rachdi **Le lobbying jouera un rôle plus important**

Quelle est l'influence des personnes par rapport à l'influence des systèmes ? C'est un élément important à approfondir car, tant que cela dépend des personnes, cela signifie qu'il y a un degré de réversibilité et de retour en arrière. Si on se pose la question au niveau d'un Premier ministre en allant jusqu'au bureaucrate, si on s'intéresse au processus de transmission de dossiers, je pense que l'influence des personnes reste trop forte par rapport aux systèmes eux-mêmes. Concernant les lobbies, je pense qu'ils se structurent et se professionnalisent de plus en plus. Au niveau des acteurs économiques et des secteurs, de plus en plus de travail est fait pour maîtriser les réseaux de décision (pas les centres) et d'influence, aussi bien en termes de blocage que pour pousser une décision à aller plus loin. Le lobbying jouera un rôle de plus en plus important car on peut élargir le cercle des acteurs influents, faire aboutir une décision et grignoter sur les cercles d'influence, contrairement aux rapports de force qui restent très fortement en faveur du pouvoir central.

Karim Tazi **L'exemple CGI**

On n'a pas parlé de la manière avec laquelle les pratiques néo-patrimoniales se sont adaptées à la situation nouvelle, comment elles ont muté, et comment une affaire comme celle de la CGI - qui n'a pas été évoquée - démontre l'extraordinaire capacité de ces pratiques néo-patrimoniales à se réadapter aux situations modernes. On profite de l'euphorie boursière pour mettre sur le marché 30% (je ne me souviens plus exactement du pourcentage) d'une filiale de la

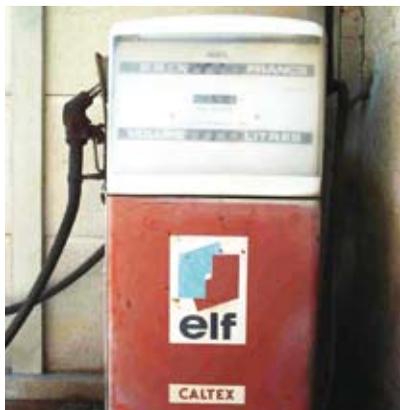


CDG, 30 % cédés de gré à gré à une multitude de holdings créées à la va vite dans différents paradis fiscaux... Quinze jours après l'introduction en bourse, le titre n'est coté nulle part, le pays bruisse de rumeurs, puis le titre réapparaît sur le marché central à une valeur qui laisse penser qu'une plus-value de 3 ou 4 milliards de dirhams s'est réalisée et a changé de main. Et que reste-t-il comme traces du crime ? Rien. Un malaise très profond s'ensuit où on attend que l'autorité de régulation du marché se prononce. On sait, après avoir cloué la directrice du CDVM au pilori, qu'en réalité, elle veut parler mais qu'elle ne le peut pas. Et puis, un acteur sort - et c'est là l'atomisation des centres de pouvoir et des contre-pouvoirs -, le gouverneur de la Banque centrale, qui pilonne sur le caractère absolument scandaleux de ce qui est en train d'arriver au Maroc et qui crée une situation terrible, à l'issue de laquelle le CDVM fait porter tout le chapeau à une seule entité, mais reconnaît implicitement que quelque chose de très grave s'est passé. Ce que j'ai retenu de la condamnation du CDVM, ce n'est pas qu'Upline était coupable mais c'est que ce que la rumeur avait dit, était vrai. Comme quoi, il n'y a pas de situation irréversible qui se soit créée et les pratiques néo-patrimoniales sont en train de se réadapter, avec une efficacité extraordinaire, à la situation nouvelle créée par la libéralisation. ■

Eau, énergie, aliments : le nouveau triangle stratégique

Famines, sécheresses, catastrophes naturelles, problèmes d'accès à l'énergie existent depuis longtemps. Dans les années 1960, beaucoup d'experts pensaient que le monde allait mourir de faim, jusqu'à ce que la «révolution verte» permette une extraordinaire augmentation de la productivité agricole. Dans les années 1970, ce sont les chocs pétroliers qui ont nourri la panique. Quelques années plus tard cependant, avec le succès des politiques d'économie d'énergie et les découvertes de nouvelles réserves de pétrole et de gaz, les prix se sont écroulés. En réalité, dans tous ces cas, les crises étaient circonscrites : elles étaient indépendantes l'une de l'autre, touchaient certaines régions et pas d'autres.

Aujourd'hui, la crainte et le sentiment d'urgence proviennent de la conjonction de tous les problèmes et de tous les manques. Pour la première fois, on peut commencer à s'inquiéter d'un réel «risque systémique» pour l'humanité, d'autant plus que l'économie, la politique et même tous les rapports humains sont de plus en plus dépendants des liens que les différentes sociétés de la planète entretiennent. La globalisation n'est pas un vain mot. L'extraordinaire – et concomitante – hausse actuelle des prix agricoles et des hydrocarbures, couplée aux phénomènes de changement climatique et d'urbanisation galopante (dont la rareté des ressources hydriques est peut-être l'aspect le plus grave), constitue un mélange explosif. Eau, énergie, aliments (pour l'homme et l'élevage) : voilà bien le nouveau



triangle stratégique qui va dominer les relations internationales, au cours de la prochaine décennie.

Quelles que soient les causes de la raréfaction des ressources nécessaires au fonctionnement du monde tel qu'il est, il est certain qu'elles sont tout sauf «naturelles». Produit de l'activité humaine, ce problème aura des solutions éminemment politiques. Et dans un monde interdépendant, le succès dépendra de l'entente entre les différents responsables politiques de la planète. Il n'y a plus de voie solitaire. Les chemins pour sortir de la crise sont connus. Seule une nouvelle «révolution verte», renouant avec de forts taux de productivité agricole, pourrait faire baisser les prix et nourrir une planète dans laquelle les grandes masses asiatiques accèdent aux régimes protéinés. La difficulté est qu'il faudra que cette nouvelle révolution soit infiniment plus économe en eau, fertilisants et pesticides que la première. La solution passera probablement par la biotechnologie et les OGM – s'il est possible de vaincre les résistances des opposants. Quant à l'énergie, il faudra à la fois promouvoir les énergies de

substitution (dont les biocarburants représentent la solution la plus prometteuse à court terme), modifier en profondeur les modes de consommation de masse, afin d'économiser l'énergie, trouver et mettre en exploitation de nouveaux gisements d'hydrocarbures. Or, certaines catégories de biocarburants ont un impact sur les prix agricoles et il n'y a rien de plus difficile que d'essayer de changer des modes de vie. Par ailleurs, entre la découverte d'un champ de pétrole et la mise sur le marché du premier baril, il faut environ sept à dix ans.

Les décisions seront donc toutes difficiles à prendre, mais les alternatives sont encore plus inquiétantes. La course aux ressources de plus en plus rares risque d'aboutir à des affrontements militaires, boycotts politiques et pressions en tout genre. Déjà l'on s'inquiète des bruits de bottes en mer de Chine méridionale pour le contrôle des réserves sous-marines. Confrontées au manque de ressources, les grandes puissances – anciennes et nouvelles – pourraient jeter leur dévolu sur des régions qui en ont en abondance (rappelons que l'Amérique du Sud constitue la dernière grande frontière agricole du monde, qu'elle possède un quart de l'eau potable de la planète, ainsi que d'importantes réserves d'énergie, sans parler du rôle de la forêt amazonienne dans l'équilibre climatique). Des régions pauvres pourraient être laissées à l'abandon, provoquant des tragédies et des mouvements de population incontrôlables. Le monde global est donc finalement confronté à l'urgence d'une gouvernance globale. ■