



HAL
open science

Des ambivalences de la souveraineté économique : ce que nous dit la Commission pour un nouveau modèle de développement

Mohamed Tozy, Béatrice Hibou

► To cite this version:

Mohamed Tozy, Béatrice Hibou. Des ambivalences de la souveraineté économique : ce que nous dit la Commission pour un nouveau modèle de développement. *Politique africaine*, 2024, 2023/3 (171-172), pp.37-58. 10.3917/polaf.171.0037 . hal-04694385

HAL Id: hal-04694385

<https://sciencespo.hal.science/hal-04694385v1>

Submitted on 12 Dec 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License

Des ambivalences de la souveraineté économique : ce que nous dit la Commission pour un nouveau modèle de développement. Entretien avec Mohamed Tozy

Réalisé par **Béatrice Hibou**, Sciences Po, Centre de recherches internationales (CERI), CNRS, Paris, France

Résumé

Dans cet entretien, Mohamed Tozy revient sur son expérience de membre de la Commission pour un nouveau modèle de développement. Il donne à voir la façon dont le concept ambigu et mal défini de souveraineté économique a traversé les travaux de la Commission, la variété des positions sur le sujet en fonction des thématiques, des acteurs mais aussi des configurations politiques et du contexte international, les jeux d'influence et de pouvoir qu'elle a permis. C'est aussi pour lui l'occasion de réfléchir sur l'articulation entre souveraineté économique d'une part et, de l'autre, souveraineté monarchique, nationale, populaire et territoriale.

Mots-clés :

Souveraineté économique ; Commission pour un nouveau modèle de développement ; Maroc ; sécurité alimentaire ; entreprises publiques

Lorsque le 7 mars 2011, feu Mohamed Moatassim, à l'époque conseiller du Roi et ancien collègue de la faculté de droit où j'étais toujours enseignant, m'a appelé pour me demander de rentrer au Maroc, je me doutais bien, au vu des circonstances accompagnant les « Printemps arabes », qu'il s'agissait de quelque chose de crucial dont je n'avais vraiment pas envie. Et pourtant, j'ai accepté de faire partie de la Commission royale pour la révision de la Constitution à la fois par sens du devoir et par intérêt. C'était en effet pour moi l'occasion d'être au cœur de la machine et je me suis promis de tenir à jour mon carnet d'observation. À ce jour, je n'ai rien publié de significatif sur cette première expérience. Une obligation de réserve et une certaine pudeur m'en ont empêché. Ma participation à la Commission spéciale pour le nouveau modèle de développement (CNMD) m'en donne aujourd'hui l'occasion. La faiblesse de l'enjeu et le caractère technique, bien qu'également politique, de la mission laissent plus de marge à la prise de parole. Il s'agit pour moi de mettre à l'épreuve mes capacités d'observation et d'analyse suscitées par les questions que je me pose et que l'on me pose. Outre l'observation participante, avec ses limites techniques et éthiques de l'appropriation d'un matériau partagé, cet exercice participe d'un genre qui requiert de l'honnêteté et de la mise à distance de soi avant même de la perspicacité analytique ou de la neutralité axiologique. Il est certain qu'en me livrant à l'exercice de l'entretien plus qu'à celui de l'article de revue, je me facilite la tâche. Comme pour la Commission pour la révision constitutionnelle, je me suis permis de doubler mon engagement citoyen par un dispositif d'observation réfléchi sans que cet exercice contraint ne me mette à l'abri de subjectivités de situation dont on peut difficilement rendre compte tant elles sont inconscientes.

Mohamed Tozy, automne 2023

Béatrice Hibou : Commençons par le commencement, par ce qui semble le plus évident, et qui explique l'idée de cet entretien dans le numéro de *Politique africaine* consacré à la souveraineté économique au Maroc. Celle-ci semble être au cœur de la Commission pour un nouveau modèle de développement (CNMD) puisqu'il s'agissait de réfléchir à un nouveau modèle économique qui soit pensé et mis en œuvre par des Marocains, en s'émancipant aussi bien des préceptes des organisations internationales que des recettes des grands cabinets internationaux, à commencer par l'omniprésent McKinsey. Comment cette question a-t-elle été conceptualisée, énoncée et assumée ? Comment la souveraineté économique est-elle pensée au moment de la création de la Commission ? Que fait apparaître le rapport final en ce sens ? La souveraineté comme l'expression d'une puissance ? Quelque chose de plus élaboré ?

Mohamed Tozy : Le rapport de synthèse final du NMD évoque explicitement une dizaine de fois le concept de souveraineté, et ce dans des contextes très différents. Les ambiguïtés qui entourent ce concept, marqué par ses origines juridiques, se retrouvent aussi bien dans les centaines de pages de documents préparatoires (notes soumises par les membres, rapports d'experts, comptes rendus et enregistrements des débats en plénières et en ateliers, procès-verbaux des auditions) que dans le texte final, qui a subi beaucoup de lissage. Toutes les dimensions du concept ont été mobilisées : la souveraineté comme compétence originelle du pouvoir constituant ou, pour reprendre la formule de Bourdieu, comme « structure structurante » ; la souveraineté comme toute puissance de l'État sur un territoire ; la souveraineté comme autonomie et indépendance dans un contexte mondialisé ; la souveraineté comme expression de la sécurité et d'un pouvoir régalien qui dispose des attributs de l'autorité légitime en action. Le concept a été abondamment utilisé, aussi bien comme argument que comme contre-argument, que ce soit dans les débats sur les risques qu'induit le libre-échange, sur la frilosité de la bourgeoisie nationale, sur les déséquilibres de la balance commerciale, sur la politique monétaire de la Banque centrale ou encore sur la dette, sur le besoin de consommer marocain, sur la préférence nationale...

Dans le texte final, le concept est d'abord utilisé en préambule¹ dans une formulation très générale qui pose une sorte de diagnostic assorti d'une ambition et qui fixe en quelque sorte la place de la souveraineté économique dans le nouveau modèle de développement. Invoquer la souveraineté ne signifie nullement la défense d'une thèse souverainiste, ni la remise en cause de l'option néolibérale, encore moins de la mondialisation. L'important est que le Maroc y trouve sa place en en faisant un usage éclectique. La trajectoire du Maroc l'explique aisément, qui depuis l'indépendance n'a pensé la souveraineté que dans une pleine insertion internationale, loin d'un rêve autarcique. La pandémie a en quelque sorte transformé la donne, et c'est ce contexte bien spécifique qui a finalement imposé le concept de souveraineté dans la définition des politiques sanitaires et numériques.

B. H. : Voulez-vous dire que la question de la souveraineté économique n'avait pas été pensée comme telle initialement ? Dans le discours royal et dans la lettre de mission aux membres de la Commission ? Et qu'elle est restée cantonnée aux secteurs considérés comme vitaux pendant la pandémie ?

1. « Notre pays a pris le temps d'établir un état des lieux exhaustif, de mesurer ses atouts et ses faiblesses, d'identifier les défis qui l'attendent et les promesses qu'il peut tenir, avant même qu'une crise sanitaire mondiale ne s'abatte sans distinction sur les faibles comme les puissants. Il en prend acte non comme une crise passagère mais comme le révélateur de nécessaires transformations systémiques, en lien avec nos territoires et nos domaines de souveraineté économique, alimentaire, énergétique et numérique. » La Commission spéciale sur le modèle de développement (CSMD), *Le nouveau modèle de développement. Libérer les énergies et restaurer la confiance pour accélérer la marche vers le progrès et la prospérité pour tous. Rapport général*, Rabat, Royaume du Maroc, 2021, p. 13.

M. T. : Effectivement, c'est vraiment le moment Covid qui a mis en avant ce concept ambigu. Un paragraphe intitulé « Le Maroc, société numérique souveraine » apparaît dans les documents préparatoires, plus précisément dans une note sur la digitalisation qui retient comme définition de la souveraineté l'idée d'une ambition de puissance. Et cela a été repris dans le rapport final². La souveraineté est ici associée à une ambition de devenir une puissance régionale. Mais c'est surtout au sujet de la santé que le concept est évoqué plusieurs fois à partir de notions équivalentes (« indépendance », « sécurité »), à la suite de la pandémie. Dans les documents préparatoires, la souveraineté sanitaire avait été évoquée, dans un contexte d'urgence, mais paradoxalement le concept n'a pas été retenu dans le rapport de synthèse. Comme si l'existence très concrète de pratiques qui entendaient asseoir la souveraineté marocaine en matière de santé exonérait la Commission de la théoriser. De fait, la plupart des décisions prises par le Maroc en 2020 et 2021 étaient sous-tendues par l'idée de souveraineté³ : fermeture des frontières, État d'urgence sanitaire, achat du vaccin, production et organisation de la distribution de masques... La Commission s'était certes emparée du concept pour donner une inclinaison soutenue à ses travaux. La promotion d'une industrie pharmaceutique nationale est venue enrichir la panoplie des mesures proposées par le groupe « santé et protection sociale », pensées avant le Covid et qui étaient censées révolutionner les responsabilités de l'État envers le citoyen⁴. Le rapport du NMD porte le sous-titre évocateur : « Libérer les énergies et restaurer la confiance pour accélérer la marche vers le progrès et la prospérité pour tous ». Le terme de souveraineté n'est pas là mais toute la réflexion est structurée autour de cette idée.

En revanche, il est *a posteriori* frappant de noter que la question de la souveraineté dans sa dimension d'économie politique, qui semblait pourtant être plus facile à aborder, n'a pas dépassé le stade de débats presque informels, le plus souvent en petits groupes en dehors des réunions institutionnelles (plénières et ateliers). La notion plus que le concept a fait l'objet d'un usage massif lors des discussions et dans les documents préparatoires, mais on ne la retrouve dans le rapport qu'à travers des notions équivalentes, notamment à travers la question du « label Maroc » qui a été posée par des membres de la Commission habitués au design des cabinets de conseils. Ce qui suggère que la souveraineté économique ne peut être appréhendée de façon substantialiste, comme la résultante de faits objectifs, mais doit être comprise dans une logique de situation et de rapports sociaux ambivalents. L'intention joue un rôle important, de même que les dynamiques du moment. D'autant plus que les partis pris idéologiques ou théoriques qui devaient porter et justifier les positions politiques au sein de la Commission sont absents ou à défaut affaiblis par l'hégémonie d'une science économique d'inspiration néolibérale. C'est un paradoxe qui me permet de répondre directement à l'une de vos questions précédentes : oui,

2. Les paris identifiés dans le cadre du NMD sont : « i) Devenir une nation numérique, où les technologies numériques sont pleinement mobilisées au vu de leur potentiel transformationnel et économique ; ii) S'ériger en hub régional de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation ; iii) Devenir le champion régional de l'énergie à bas carbone ; iv) Acquérir le statut de Pôle financier Régional de référence ; v) Faire du Made in Maroc un marqueur de qualité, de compétitivité et de durabilité ce qui constitue un levier substantiel d'approfondissement de nos partenariats internationaux, de positionnement stratégique du Maroc à l'échelle régionale et internationale et de consolidation de la place et du rôle joué par le Maroc à l'échelle internationale. » CSMD, *Le nouveau modèle de développement...*, *op. cit.*, p. 160.

3. B. Hibou et M. Tozy, *Tisser le temps politique au Maroc. Imaginaire de l'État à l'âge néolibéral*, Paris, Karthala, 2020 ; B. Ferlino, *Constellations de sens : représentations du changement et de la stabilité dans le Maroc céréalier contemporain*, Thèse de doctorat, Nanterre, Université Paris-Nanterre, 2022. Voir également l'article de Beatrice Ferlino dans le dossier.

4. « La Commission préconise de renforcer la souveraineté sanitaire à travers une industrie pharmaceutique et médicale capable de produire des médicaments (génériques et molécules nouvelles), des tests, des équipements et d'autres dispositifs et consommables médicaux critiques, y compris des vaccins (à court terme, pour la mise en flacon et le conditionnement de substance active importée ; et à moyen terme, pour la production de substances actives). » CSMD, *Le nouveau modèle de développement...*, *op. cit.*, p. 117.

d'une certaine manière, la Commission avait pour ambition de proposer un nouveau modèle économique qui soit pensé et mis en œuvre par des Marocains, en s'émancipant aussi bien des préceptes des organisations internationales que des recettes des grands cabinets internationaux, à commencer par l'omniprésent McKinsey. Mais la Commission était composée de membres qui exerçaient à cette époque même au sein de ces cabinets de conseil : McKinsey que tout le monde connaît, et Valyans, cabinet certes marocain mais qui est composé de personnes ayant navigué dans les sphères des cabinets internationaux et qui véhiculent les mêmes recettes, les mêmes façons de penser, les mêmes référents idéologiques.

En fait, le vieux débat entre l'idée d'une souveraineté fondée sur l'autarcie et une indépendance qui concilie autonomie et ouverture sur le monde a régulièrement été convoqué par les économistes ayant une sensibilité de gauche présents au sein de la Commission, mais il n'a pas dépassé les pétitions de principe et n'a pas entraîné de discussion de fond. Noureddine El Aoufi a par exemple esquissé un cadre conceptuel du nouveau modèle qui insistait sur l'idée d'indépendance mais a appelé, contrairement à ses écrits académiques, à une neutralité idéologique : « Le nouveau "modèle" de développement ne peut être, au plan doctrinal, que de nature agnostique, c'est-à-dire sans obédience doctrinale exclusive, car il s'agit de faire des choix collectifs visant le bien-être public et participant d'un consensus⁵. » Ce parti pris consistant à prendre ses distances avec une idéologie de gauche se retrouve clairement exprimé dans l'engagement « Entrepreneuriat et développement des entreprises⁶ ». Il dessine un compromis entre l'État et les entreprises pour porter la question de la souveraineté économique. Rédigée par un groupe composé d'économistes, de responsables d'entreprises publiques et d'entrepreneurs, la note a utilisé les interrogations suscitées par la crise du Covid et la rupture des chaînes d'approvisionnement mondial non pas pour porter un nouveau regard sur la question mais pour réaffirmer la trajectoire marocaine en la matière : « Notre pays a besoin de construire sa souveraineté économique. Cette souveraineté économique signifie une réduction de notre dépendance vis-à-vis de l'extérieur, et donc la disponibilité d'une offre productive répondant aux principaux besoins de biens et services de notre pays. Le développement de nos entreprises dans les métiers de la vie (santé, matériel médical, consommables médicaux...), de l'agriculture, de l'agro-industrie, des énergies renouvelables, de la recherche et autres sont désormais une priorité. Le développement de nos entreprises à l'export est également une nécessité. Une confrontation à la concurrence internationale ne peut être que vecteur de progrès, et la taille réduite de notre marché intérieur implique l'absolue nécessité de se développer ailleurs⁷. »

B. H. : Qu'en est-il de cette vision globale de la « souveraineté économique » ? On sait que ce genre de commissions est toujours composée de personnalités aux horizons différents,

5. Note de 10 pages de Noureddine El Aoufi soumise à la Commission le 21 décembre 2019 intitulée : « Nouveau modèle de développement. Quelques arguments ». Noureddine El Aoufi occupe une place éminente dans le champ académique. Il était président de l'Association marocaine de sciences économiques. Il a aussi fondé le Laboratoire d'économie du développement (LED) et la revue *Critique économique*. Il a été membre de la Commission scientifique du Rapport du Cinquantenaire *50 ans de développement humain et perspectives 2025*, où il a coordonné et co-rédigé le rapport thématique *Croissance économique et développement humain*. Proche de l'école de la régulation, ses écrits portent aussi sur l'industrialisation comme levier de la souveraineté. Voir N. El Aoufi, « Théorie de la régulation : la perspective oubliée du développement » [en ligne], *Revue de la régulation*, n° 6, 2009, <<https://journals.openedition.org/regulation/7641>>, consulté le 30 octobre 2023. Il a aussi dirigé un ouvrage collectif en trois volumes intitulé *Made in Maroc, Made in Monde*, Rabat, Économie critique, 2019.

6. L'engagement est un document annexe d'une dizaine de pages qui accompagne le rapport de synthèse. Il est finalisé par les groupes thématiques. Le rapport compte plus d'une vingtaine d'engagements concernant différentes thématiques : État de droit, gouvernance, capital humain, recherche et innovation, énergie et eau, territoires et ressources naturelles, macro-économie, entrepreneuriat et développement des entreprises.

7. Engagement numéro 6 « Entrepreneuriat et développement des entreprises ». C'est un document de 31 pages et la citation est à la première page.

et c'est même l'un de leurs objectifs que de faire apparaître des positions différentes, voire opposées, dans l'espoir de faire émerger un consensus, ou du moins des compromis. Cela veut-il dire qu'il y avait consensus sur la question finalement ?

M. T. : Non évidemment, vous l'imaginez bien ! L'engagement mentionné ne reflète pas l'existence d'un consensus, ni même d'un compromis. Ce point de vue, qui renvoie à une conception traditionnelle de la souveraineté économique déclinée sous la forme d'un patriotisme économique centré sur le principe de la préférence nationale en situation de mondialisation acceptée, était soutenu avec vigueur par une partie des économistes ainsi que par les membres de la Commission qui avaient exercé (ou exerçaient toujours) des responsabilités managériales dans le secteur public. Mais il n'a aucunement fait l'unanimité. Cependant, ce qui s'est joué n'a pas concerné la stratégie économique mais plutôt l'articulation de l'économie et du politique autour de la question de la souveraineté. Deux fronts se sont structurés. Le premier, plutôt politique et animé par des acteurs de la société civile et par des politiques (front auquel je peux dire que j'appartiens), insistait sur la relation très forte entre souveraineté et gouvernance dans le sens où l'indépendance d'un État est liée à la crédibilité de son système politique et donc à l'état de son État de droit, si je puis m'exprimer ainsi. Pour les membres appartenant à ce groupe, la thématique de l'État de droit était la façon d'aborder de biais la question de la démocratie dans un système politique complexe où la relation entre la monarchie et un gouvernement issu des urnes est ambiguë, et donc de poser la question sensible de l'articulation entre souveraineté monarchique et souveraineté populaire. Et plus encore, celle de l'autorité souveraine de l'État. Est-ce une autorité unique et cohérente ou au contraire doit-on prendre en compte une constellation de forces pour comprendre ce qu'est la souveraineté, et ce faisant quel est le décideur ultime, y compris dans ce qu'on entend par « développement » et les choix économiques que cela exige ? Le choix d'aborder les dysfonctionnements politiques à travers la question de l'État de droit, si centrale pour la doxa de l'économie politique internationale réticente à parler politique, visait surtout à désamorcer les oppositions au sein de la Commission⁸, car cette question de la relation entre souveraineté, indépendance et gouvernance était abordée de façon très différente par le groupe des technocrates, qui préférait l'évoquer dans les termes des Nations unies, donc de façon tout à fait dépolitisée. Dès les premières réunions, à force de diaporamas sophistiqués, ils ont proposé d'adopter la matrice des 17 objectifs du développement durable (ODD). La question de l'État de droit n'y était évoquée qu'à titre anecdotique, dans une formulation très vague et générale d'un objectif qui arrive en seizième position : « La paix, la stabilité, les droits humains et une gouvernance efficace fondée sur l'État de droit sont des vecteurs essentiels pour le développement durable. » Cette formulation considère que la question du développement ne renvoie pas à des partis pris politiques mais qu'il s'agit d'une question technique et de bon sens. Elle a permis à ce second groupe non pas de faire l'impasse sur la question de l'État de droit, mais de la désamorcer sans la discuter et, surtout, sans la relier à la question de la démocratie. Pour des raisons davantage liées à l'idée de produire une conception marocaine du développement durable qu'à la pauvreté conceptuelle du lexique des Nations unies, la matrice

8. Voici les termes finalement retenus dans le rapport, ou plus précisément dans l'engagement « Gouvernance et État de droit », en annexe du rapport NMD : « la puissance publique à se soumettre à la légalité dans toutes ses conduites et à donner au droit en vigueur une application neutre et non discriminatoire sous le contrôle d'un ordre juridictionnel indépendant et efficace. En vertu de ses engagements internationaux, le Maroc partage une même compréhension de l'État de droit par référence aux principes qui servent aussi d'indicateurs de portée mondiale... Par son articulation sur les droits humains, l'État de droit réduit considérablement l'imprévisibilité et l'étendue de concepts classiques comme ceux de "l'ordre public juridique" et de "l'autorité supérieure de la loi", par lesquels le droit a pu dériver de sa finalité de justice. Par l'architecture institutionnelle qu'il préconise et la promotion d'une culture politique respectueuse de l'esprit des lois, il instaure un mode de gouvernance égalitaire, démocratique, soucieux de redevabilité politique et sociale. Ce mode de gouvernance condamne les abus de pouvoir, les conflits d'intérêts et toutes les formes de corruption passive et active ».

a finalement été très vite laissée de côté, mais elle est restée structurante en continuant à inspirer les travaux des groupes thématiques, notamment ceux qui travaillaient sur les questions de l'éducation, de la santé et des services de base et de l'environnement.

B. H. : Vous sous-entendez ainsi que les positions divergentes sont essentiellement liées à l'appartenance des différents membres à des sphères distinctes de la société, en gros la société civile et les politiques d'un côté, de l'autre les hauts fonctionnaires et le monde des affaires. Était-ce toujours le cas ? Et, surtout, ces distinctions sont-elles suffisamment fines pour donner à voir l'ensemble du spectre des positions et la structure des conflits et des oppositions ?

M. T. : Non, non. De fait, la Commission faisait apparaître des profils très divers qui peuvent donner lieu à différentes typologies, et ce d'autant plus que les coalitions n'ont cessé de changer en fonction des thématiques abordées. Il va sans dire que le choix des membres de la Commission obéissait à de nombreux impératifs en tension. La pratique de la cooptation est un art de gouvernement en soi qui implique une conception particulière de la représentativité⁹. Celle-ci est largement déterminée par le respect du spectre polychrome de la communauté nationale, avec le souci permanent de prendre en compte les minorités politiques et ethniques, mais aussi le genre et le respect des équilibres entre les régions historiques du pays – l'Oriental, le Sous, les plaines et le Sahara, « le reste du monde » (ou Marocains de l'étranger) considéré comme la treizième région. La cooptation, qui n'est ni légitime ni illégitime en soi, doit aussi prendre en compte l'alignement des profils sur la nature du mandat. L'annonce de la composition de la Commission a été ainsi accompagnée du CV de chacun des membres, CV travaillés pour mettre en exergue des aspects de la carrière qui alimentaient la mission assignée à chacun d'entre eux et en faisaient un élu légitime. En l'occurrence, il est possible d'élaborer plusieurs typologies, en fonction de disciplines (économistes, juristes, politistes, artistes, ingénieurs des grandes écoles), de sensibilités politiques (activistes de la société civile, politiques « conservateurs » ou « progressistes », proches du Palais), des fonctions occupées (hommes d'affaires, cadres du privé, commis de l'État, universitaires, anciens ministres, patrons des grandes institutions constitutionnelles). Mais ce qu'il est intéressant de noter, c'est que la similitude des profils n'entraîne pas une similitude des positionnements. Les coalitions se font et se défont en fonction de plusieurs variables. Les convictions de chacun, la dynamique des débats et la nature des sujets, les amitiés nouées durant le mandat ont joué un rôle important dans le positionnement des acteurs.

B. H. : Pourriez-vous nous donner un exemple concret sur un sujet portant sur la souveraineté économique ?

M. T. : Le cas du contrôle des entreprises publiques est très intéressant en la matière. *A priori*, il oppose les technocrates aux politiques, mais en réalité, dans le groupe des technocrates qui se présentaient eux-mêmes comme apolitiques, les choses ont été bien plus compliquées. Étrangement, la discussion de la réforme de la gouvernance du portefeuille des investissements publics et de la gestion des entreprises publiques a été largement délaissée par les membres de la Commission se présentant comme des militants politiques (on aurait pu imaginer qu'ils soutiennent explicitement une position en faveur d'une autorité souveraine populaire, en l'occurrence en faveur du Parlement et du gouvernement issu des élections) ; en revanche, elle a été massivement investie par les technocrates, ce qui aurait pu augurer une homogénéité des points de vue et un consensus obtenu facilement. Rien de tel n'est cependant arrivé car le terme de technocrate cache différents profils, différentes trajectoires individuelles et différentes nuances dans la conception de l'État. On est obligé de distinguer le commis de l'État directeur

9. B. Hibou et M. Tozy, *Tisser le temps politique au Maroc...*, *op. cit.*, chapitre 2.

d'une administration centrale, le patron d'entreprise publique, l'ex-ministre technocrate, l'ingénieur/manager d'entreprise publique privatisée, le manager proche du Palais... Certes, le débat a commencé par un consensus : l'importance du secteur public comme levier de la souveraineté économique et la nécessité de rationaliser le portefeuille des investissements publics sont apparues comme des évidences indiscutables. Mais cet accord sur le diagnostic a très vite volé en éclats lorsqu'il a été question de discuter de l'autonomie des entreprises publiques reconverties en sociétés anonymes vis-à-vis de l'État, que celui-ci soit actionnaire unique ou majoritaire. Les technocrates-patrons proches du Palais défendaient avec conviction la nécessité d'une autonomie par rapport à un gouvernement lié par ses électeurs et régis par une temporalité courte, alors que leur mission les alignait sur le temps long dont le maître d'œuvre est le Roi. Face à eux, une coalition composée de hauts fonctionnaires, d'anciens ministres technocrates, de managers d'entreprises privatisées défendait la thèse du droit de l'État actionnaire – représenté par le gouvernement issu des urnes – à définir la stratégie du portefeuille public. En creux de ce débat qui n'a jamais été explicité se jouait la question du lieu légitime de la souveraineté évoqué plus haut.

L'idée d'une agence autonome en charge de la gestion de ce portefeuille exprimait un compromis qui donnait raison aux défenseurs d'une entreprise publique « souveraine » affranchie d'une tutelle lourde du gouvernement et alignée sur des objectifs portés par le pouvoir régalien du Roi. Un peu plus d'une année après la remise du rapport au Roi, cette ligne apparaît très clairement. Début décembre 2022, le président du groupe OCP a présenté, à travers un cérémonial sophistiqué et très makhzénien, son nouveau programme d'investissement vert (2023-2027), d'un budget de 130 milliards de dirhams. Celui-ci a fait l'objet d'un protocole d'accord entre le patron du groupe et quelques ministres représentant les secteurs techniques, l'Intérieur, l'Économie et les finances, l'Équipement et l'eau, la Transition énergétique et le développement durable, l'Investissement, la convergence et l'évaluation des politiques publiques. Le chef du gouvernement, auréolé d'une victoire électorale retentissante une année plus tôt, avec le plus gros groupe au Parlement, y assistait, mais non en tant que représentant de l'autorité souveraine ; il y était en tant que simple « invité¹⁰ ».

B. H. : Ces conflits autour de la conception de la souveraineté dans le domaine économique ont-ils toujours été orientés dans le même sens, c'est-à-dire dans le sens d'un biais en faveur de la souveraineté monarchique au détriment de la souveraineté populaire et d'une compréhension technocratique « apolitique » de la souveraineté ? Ou, selon les sujets, les coalitions ont-elles été à géométrie variable, permettant de faire émerger une conception différente de l'autorité souveraine ou une vision différente des modalités selon lesquelles la souveraineté peut être affirmée ? Surtout, les modalités selon lesquelles la position hégémonique a été construite ont-elles suivi le même cheminement ?

M. T. : Le cas de la souveraineté alimentaire est très intéressant en ce qu'il illustre le poids de l'hégémonie néolibérale porté par des intérêts économiques très identifiés. Ici, l'opposition n'a pas pour objet l'autorité souveraine ou les contours de l'État souverain. Cet exemple met plutôt en évidence le poids d'acteurs non étatiques dans la conception de la souveraineté et dans les dispositifs de gouvernement du monde agricole, et plus précisément d'acteurs internationaux en opposition idéologique et d'acteurs privés aux intérêts matériels tout autres. Le rapport final aborde de front la question de la souveraineté alimentaire. Cependant, le traitement de cette question – qui est sans doute l'une des plus documentées dans l'histoire de la politique publique agricole au Maroc – s'est fait de façon très timide, souvent de biais, et surtout sans aller jusqu'au

10. Voir le texte du communiqué du cabinet royal à ce sujet : « S.M. le Roi préside la cérémonie de présentation du nouveau programme d'investissement vert du groupe OCP » [en ligne], *Le Matin*, 3 décembre 2022, <<https://lematin.ma/express/2022/sm-roi-preside-presentation-plan-dinvestissement-vert-ocp/383903.html>>, consulté le 30 octobre 2023.

bout. Et ce en raison d'une contrainte indépassable : la domination du paradigme posé par le Plan Maroc vert. Cette domination a rendu impossible toute discussion de fond de la question de choix néolibéraux qui ont présidé à la définition de la politique agricole des vingt dernières années, et même avant. De fait, depuis le début des années 1960, les différents gouvernements marocains, quelle que soit leur « couleur » politique, monarchie et monde politique confondus, ont fait de l'agriculture l'épine dorsale d'une vision associant modernisation du monde rural et développement. L'investissement massif dans la mobilisation des ressources hydrauliques et la politique des grands barrages ont été explicitement portés par une politique qui visait à garantir l'autosuffisance alimentaire au côté du développement des filières à haute valeur ajoutée orientées vers l'exportation (agrumes et primeurs). Pour des raisons liées à la prise en compte du rôle du monde rural dans la garantie d'une certaine stabilité politique, le Maroc a entrepris des efforts soutenus pour arriver à l'autosuffisance pour les produits essentiels que sont le lait, le sucre, les oléagineux et le blé tendre. Il en a résulté une agriculture administrée¹¹, subventionnée et encadrée techniquement et administrativement. Cette politique volontariste en faveur de ce qu'à l'époque on appelait le « secteur moderne » a totalement marginalisé la majorité du monde rural constituée de terres de culture extensive et de parcours pastoraux où le niveau d'investissement public était dramatiquement faible comparé aux zones irriguées. Dans les années 1990, le Maroc a été sommé d'assurer sa sécurité alimentaire. Or les porteurs de cette jonction, la Banque mondiale et le FMI, aux moyens financiers exorbitants, et la FAO, agence technique et autorité morale, ne lui donnaient pas la même signification.

Les institutions de Bretton Woods étaient les maîtres d'œuvre d'une décennie marquée par les Programmes d'ajustement structurel. Partout dans le monde, les instances publiques devaient se retirer des activités que le secteur privé était censé être mieux à même de mener, les marchés intérieurs devaient être dérégulés, les régimes de commerce et d'investissement libéralisés, les entreprises parapubliques privatisées, la fonction publique réduite et la discipline financière renforcée. Dans le domaine agricole, les moyens des Offices de mise en valeur agricole (ORMVA), qui encadraient un million d'hectares dans les périmètres irrigués de la grande hydraulique, ont drastiquement réduit leur mission de service public universel : acheminement de l'eau, entretien du réseau, gestion des assolements, fourniture des intrants, encadrement des coopératives, maintenance des pistes rurales ont été abandonnées. Les ORMVA sont devenus des guichets de collecte des redevances d'eau. Pour le FMI et la Banque mondiale, la subvention de l'agriculture, notamment du blé tendre, était une aberration. Il fallait faire confiance au marché international. Dans ces conditions, assurer la sécurité alimentaire (et non l'indépendance alimentaire), c'était se donner les moyens d'avoir les capacités en devise. Pour ce faire, il fallait investir dans les cultures de rente destinées à l'exportation et s'approvisionner, notamment pour ce qui est des céréales, sur le marché international, qui offrait à l'époque de meilleurs prix grâce aux rendements élevés des plaines de la Beauce et de la *Wheat Belt* dopés par la mécanisation, la disponibilité des intrants et des subventions à peine cachées. Le Maroc n'a pas pour autant abandonné la céréaliculture en irrigué. Toutefois, il a laissé de côté l'agriculture pluviale consacrée à l'orge, au blé dur et aux légumineuses, alors même que ces cultures concernent la majorité des ruraux petits exploitants, tournés vers l'auto-alimentation. Les gouvernements successifs ont préféré subventionner la farine nationale pour garantir un prix du pain accessible.

Au même moment, la FAO préconisait une autre conception de la sécurité alimentaire qui ne reniait pas le marché et ne dissuadait pas les pays pauvres d'investir dans les spéculations agricoles à haute valeur ajoutée pour s'approvisionner en céréales auprès de la Bourse de Chicago. Sans être révolutionnaire, la proposition de l'Agence des Nations unies de prendre en compte la dimension humaine dans la définition de la sécurité alimentaire était une avancée : le

11. Chaque année, le ministère de l'Agriculture promulguait un arrêté d'assolement qui définissait les plans de culture dans les périmètres irrigués.

droit de tout homme à une alimentation saine, durable, accessible au niveau des prix, respectant les cultures spécifiques de consommation et prenant en compte les effets sur l'environnement¹². La Commission pour le nouveau modèle de développement, qui a auditionné des dizaines d'experts et de hauts cadres détenteurs de cette mémoire longue de la politique agricole et des antagonismes dans ses conceptions au regard de la souveraineté alimentaire, a pris acte de ce diagnostic. Mais elle a été dans l'incapacité politique de poser les questions de fond, relatives à l'accentuation des inégalités foncières, au démantèlement du patrimoine public et à la privatisation des terres collectives, à l'absence de fiscalité agricole, à l'accaparement des subventions publiques par les grosses exploitations agricoles détenues le plus souvent par des non-ruraux, notamment l'accaparement d'une eau aussi rare que coûteuse pour la collectivité. Le référentiel des politiques agricoles était saturé par le paradigme du « Plan Maroc vert », dont la nouvelle mouture portant le titre accrocheur de « Green génération » venait d'être validée, en février 2020, lors d'une cérémonie pompeuse présidée par le Roi¹³. Dans ces conditions, le plaidoyer pour cette seconde conception de la souveraineté alimentaire (portée par la FAO au niveau international et par des universitaires, des membres de la société civile, notamment au sein de la Commission) était presque inaudible ou du moins difficile à déployer directement, par exemple à partir d'un questionnaire sur les inégalités foncières ou sur la répartition des soutiens de l'État (qui, faut-il le rappeler, profitent le plus souvent aux grandes exploitations agricoles dont les spéculations sont destinées à l'exportation). De façon tactique, c'est donc l'entrée par l'agriculture familiale que les tenants de cette autre vision ont privilégiée pour aborder les questions de sécurité et de souveraineté alimentaires¹⁴. Ce plaidoyer n'a eu aucun effet. Dans le rapport final, l'encadré numéro 14 consacré à l'agriculture a un titre très éloquent : « Pour une souveraineté alimentaire portée par une agriculture moderne, à forte valeur ajoutée, inclusive et responsable ». La formulation sur le mode « en même temps » visait en réalité à ne pas remettre en cause les choix très critiqués de « Plan Maroc vert¹⁵ » misant sur

12. FAO, *La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture*, Rome, FAO, 1996, chapitre 3, « Les dimensions macroéconomiques de la sécurité alimentaire ».

13. <<https://www.agriculture.gov.ma/fr/ministere/generation-green-2020-2030>>, consulté le 30 octobre 2023.

14. Dans une note stratégique du groupe « Territoire » destiné à éclairer la Commission sur ces enjeux, on peut lire : « Le secteur agricole marocain est dominé, à l'image de la plupart des pays dans le monde, par la petite agriculture familiale (*sans rentrer dans les débats sur sa définition*) puisqu'elle reste la forme agricole dominante et qu'elle y occupe une place prépondérante à plusieurs niveaux. Par ailleurs, cette agriculture représente également un facteur clé de la dynamique en milieu rural et dans l'équilibre démographique à l'échelle nationale. Ainsi, plus des deux tiers des exploitations, soit plus d'un million d'entre elles, ont une superficie de moins de 5 ha. Ces exploitations qui dominent ainsi les territoires ruraux sont en grande majorité des exploitations familiales. Sur le plan économique, l'agriculture familiale contribue à près d'un tiers de la production agricole. Elle exploite également un tiers de la surface agricole utile et du cheptel et couvre un nombre non négligeable de population bénéficiaire.

Sur le plan démographique, la petite exploitation familiale regroupe 7 millions d'individus soit 54 % de la population rurale et 71 % de la population agricole. Sur le plan de la sécurité alimentaire, la contribution de la petite agriculture familiale est primordiale puisque l'essentiel des volumes des productions alimentaires de base proviennent de ces exploitations. À titre d'exemple, 73 % des éleveurs laitiers ont moins de 5 vaches et contribuent avec plus de la moitié à la collecte de la production laitière. L'agriculture familiale représente ainsi le principal relais de la dynamique rurale au niveau territorial et local. Elle est d'une part le principal pourvoyeur d'emplois au niveau rural et un levier important pour le travail des femmes d'autre part (90 % des femmes exploitantes sont chefs de petites exploitations familiales). Par ailleurs, son périmètre de consommation se situant généralement dans un rayon géographique limité, elle contribue significativement à stimuler les économies locales. Elle est également le garant de la sauvegarde et de la valorisation des territoires ruraux avec toutes les spécificités et les richesses régionales qu'ils peuvent inclure. Cela inclut entre autres les savoir-faire traditionnels, le patrimoine culturel, le patrimoine écologique et agronomique, la biodiversité mais également la protection des ressources naturelles. » Note stratégique relative à la petite agriculture familiale, p. 1, *Mai 2020*, Archives personnelles, CSNMD.

15. Le critique le plus virulent et très suivi est l'agroéconomiste de gauche Najib Akesbi. Voir <<https://youtube.com/watch?v=QSEq0uS85RU&feature=share>>, consulté le 30 octobre 2023.

une agriculture intensive très consommatrice en eau et en intrants et profitant essentiellement aux grandes exploitations agricoles tournées vers l'export tout en mentionnant à la marge la nécessaire « conciliation entre productivité et durabilité¹⁶ ».

B. H. : Comme dans tout groupe de travail, il y a aussi des contradictions ou des impasses qui aboutissent à l'existence d'angles morts. Quels sont selon vous les points qui n'ont pas été débattus ou qui ont été éclipsés ou désamorçés ?

M. T. : En réalité, le cas de la souveraineté alimentaire dont je viens de parler constitue, à sa façon, un véritable angle mort. Il illustre l'exemple d'une bataille impossible, dont l'issue était connue, et qui a laissé place à l'hégémonie du modèle dominant, sans pouvoir proposer une « nouvelle » vision. Mais pour répondre plus avant à votre question, je voudrais parler du problème de la régionalisation, qui illustre quant à lui un tout autre angle mort : l'impossibilité du droit des territoires à définir en toute « souveraineté » l'intérêt général local et régional.

Les travaux de la Commission ont mobilisé beaucoup d'heures d'audition, aussi bien à Rabat que dans les régions, pour discuter de démocratie locale, de démocratie représentative ou de démocratie participative. L'enjeu consistait à réformer l'État et à amener Rabat à reconnaître une parcelle de souveraineté aux territoires, c'est-à-dire à mettre les élus en position de pouvoir disposer de moyens institutionnels, humains et financiers pour mettre en œuvre leur conception d'un intérêt général territorialisé, au-delà de l'exercice des plans régionaux de développement ou des plans communaux de développement. L'argumentaire développé en faveur d'une souveraineté des régions s'appuyait sur un narratif de la trajectoire historique de l'État-nation marocain qui, à la conception moniste et jacobine, substitue l'image du Maroc comme communauté de communautés (ce que nous avons pu théoriser comme l'enchevêtrement de deux référentiels étatiques, le référentiel de l'État-nation et le référentiel de l'État-empire). La perspective d'une solution au conflit du Sahara n'est possible que dans le cadre d'une autonomie qu'une politique de régionalisation avancée, effective et crédible permettrait d'atteindre. Dans une note interne, on peut lire ce qui suit : « Le plaidoyer du Roi pour une régionalisation avancée est la preuve de cette capacité d'accommodement avec des pouvoirs locaux autonomes et loyaux même quand ceux-ci entrent en dissidence. Aujourd'hui, l'option d'un État qui reconnaît aux régions des marges de manœuvre qui vont au-delà d'une décentralisation classique devient possible et même souhaitable pour soutenir fortement un NMD qui s'appuie fortement sur les territoires comme lieu de conception et de matérialisation des politiques et opportunités de développement et surtout d'expression d'une démocratie participative réelle. » Mais le rapport final, très lissé, ne l'a repris qu'en partie. En se focalisant sur les conditions techniques d'une décentralisation adossée à une déconcentration, il a dénaturé l'argument. « La Commission appelle à accélérer le processus de régionalisation avancée avec une déconcentration effective et une levée des réticences¹⁷. »

Dans un souci d'équilibre mais aussi de réalisme, pour tenir compte d'un ministère de l'Intérieur très puissant, le rapport préconise en même temps « un renforcement du rôle des

16. Selon le nouveau modèle, la conciliation entre productivité et durabilité pourrait « passer par différents leviers : 1/ élargir l'accès aux procédés de production innovants qui permettent d'améliorer les rendements, à travers une agriculture de précision ; 2/ favoriser un usage agricole de l'eau qui tienne compte de sa rareté, en privilégiant les filières considérées essentielles à la souveraineté alimentaire, et en mobilisant les technologies les plus avancées en matière de résilience et d'économie d'eau. Dans ce sens, il convient de rendre transparent et compétitif le coût réel de l'eau pour faciliter ces arbitrages ; 3/ soutenir le développement de l'agriculture familiale, de l'agriculture pluviale et du petit élevage extensif, en veillant à leur intégration dans les circuits de valorisation courts ; 4/ renforcer la production locale et l'accès aux intrants agricoles adaptés (semences climatorésilientes, fertilisation intelligente et raisonnée, préservation des variétés locales adaptées, procédés phytosanitaires, etc.) ; 5/ promouvoir des outils de financement accessibles et adaptés destinés aux écosystèmes agricoles ». CSMD, *Le nouveau modèle de développement...*, op. cit., p. 94.

17. CSMD, *Le nouveau modèle de développement...*, op. cit., p. 131.

walis (agents d'autorités nommés) en matière de coordination des services extérieurs de l'État, pour en faire de véritables partenaires de la région élue [...], le transfert aux Régions des outils relatifs à leurs compétences propres, partagées et transférées. Par exemple, en matière de formation professionnelle, qui fait partie des compétences des Régions, les branches régionales de l'OFPPT gagneraient à être fortement autonomisées pour être en mesure de répondre aux besoins de formation en adéquation avec les besoins des acteurs économiques au niveau régional et en phase avec les objectifs des diverses stratégies sectorielles¹⁸ ». Ce jeu d'équilibre entre autorités élues et autorités nommées, ainsi que la place prépondérante consacrée aux *walis* de région ont soulevé beaucoup de critiques à la sortie du rapport. Le gouvernement sorti vainqueur des élections de 2021 a fait du chantier de la consolidation du pouvoir des élus régionaux et locaux un objectif de législature. Parmi les décisions spectaculaires visant à faire pencher la balance vers la légitimité électorale, on notera l'engagement d'une bataille visant à retirer au ministère de l'Intérieur, et notamment aux *walis* de région, la tutelle des Centres régionaux d'investissement, un guichet unique désormais dépendant du ministère délégué qui facilite l'investissement au niveau local et régional et l'accès aux facilités et aux subventions prévues pour ce faire. Mais la bataille est plutôt symbolique. De fait, les *walis* continuent à disposer du foncier, seul levier qui compte pour l'investissement au niveau des régions¹⁹.

B. H. : Au final, cette expérience dans le champ économique peut nous permettre de penser à une question de théorie politique fondamentale. Qu'est-ce que le souverain, qu'est-ce que la souveraineté déléguée dans le cas marocain ? De fait, la Commission pour un nouveau modèle de développement est une commission royale, nommée par le Roi et dont le rapport lui a été transmis. Elle a une légitimité royale et non parlementaire ou populaire. Mais en même temps, elle a, dans son fonctionnement, tenté de prendre en compte ces autres lieux de souveraineté, elle était composée de membres qui réfléchissaient aussi, on l'a vu à travers différents exemples, sur la nécessité d'élargir l'espace de la souveraineté, voire remettaient en cause l'emprise du souverain sur les questions économiques, notamment en tentant de distinguer ses intérêts privés de ses intérêts publics... et en tout cas voulaient faire entendre la souveraineté populaire en étant au maximum à l'écoute de la population. Mais bien sûr, d'autres membres défendaient ardemment la légitimité de cet espace souverain déconnecté de l'espace du politique partisan et n'ont cessé de privilégier une conception technocratique de l'exercice, un savoir technocratique adossé au Palais. Comment la Commission a-t-elle pu fonctionner au quotidien entre ces différentes conceptions ? Qu'est-ce que le rapport final reflète de ces tensions ?

M. T. : Si l'on accepte la célèbre définition de la souveraineté proposée par Carl Schmitt²⁰ – « Est souverain celui qui décide de l'état d'exception » –, le concept de souveraineté est au centre du dispositif du gouvernement par les commissions qui marque le règne de Mohamed VI. À chaque fois, que ce soit pour la régionalisation en 2010²¹, pour la révision de la

18. CSMD, *Le nouveau modèle de développement...*, *op. cit.*, p. 131-132.

19. N. Hachimi Alaoui, *Gouverner l'incertitude : les walis de Casablanca (2001-2015)*, Thèse de doctorat en science politique, Aix-en-Provence, Institut d'études politiques d'Aix-en-Provence. Voir aussi son article dans le dossier.

20. C. Schmitt, *Théologie politique*, Paris, Gallimard, 1988, p. 15.

21. Le 3 janvier 2010, par un simple discours, le Roi a mis en place la Commission spéciale sur la régionalisation, dont il a confié la présidence à Monsieur Azziman. La Commission était composée d'une vingtaine de personnes nommées par le Roi et issues de divers horizons, mais relevant principalement de l'administration territoriale. Le chantier de la régionalisation esquissait une porte de sortie pour le conflit du Sahara par le moyen d'un transfert de souveraineté au travers de ce qui a été appelé la régionalisation avancée, à la suite de la proposition marocaine d'un plan d'autonomie faite aux Nations unies en 2007.

Constitution en 2011²² ou pour le nouveau modèle de développement²³, le Roi a pris l'initiative d'une procédure dérogatoire pour la création d'une commission par un simple discours négligeant de fonder explicitement ces interventions exceptionnelles sur une référence institutionnelle. Comme si cela allait de soi, ce qui donne l'impression qu'il dispose d'une compétence constituante et qu'il occupe sans discussion aucune tout l'espace de souveraineté. En fait, les choses sont plus complexes, le souverain n'est pas si souverain qu'il n'y paraît. S'il dispose des leviers de l'autorité, ceux du pouvoir font l'objet de réticences et parfois même de contestations pour des raisons théologico-politiques liées au paradigme monothéiste sur lequel je vais revenir plus loin mais aussi pour des raisons historiques liées à la trajectoire singulière de l'État au Maroc depuis le XVI^e siècle²⁴.

La Constitution de 2011 a été promulguée dans le contexte des Printemps arabes, à un moment où les rapports de force au sein de la société étaient favorables à la mise en place de nouvelles règles de jeu rendant les usages d'une monarchie exécutive de plus en plus malaisés et obligeant le Roi à prendre des précautions pour défendre la légitimité de l'usage de Commissions. L'article 2 de la Constitution est très clair à ce sujet quand il stipule que « la souveraineté appartient à la nation qui l'exerce directement par voie de référendum et indirectement par l'intermédiaire de ses représentants. La nation choisit ses représentants au sein des institutions élues par voie de suffrages libres, sincères et réguliers ». L'économie générale de la Constitution pose donc le cadre d'une tension permanente entre la monarchie (qui passe du statut d'une institution historique qui fonde sa légitimité sur un référentiel califal développé et entretenu par le « clergé d'État²⁵ » à celui d'un acteur reconnu comme un marqueur historique important de la nation marocaine mais qui n'en est pas moins une institution comme les autres dont les pouvoirs sont tirés exclusivement de la Constitution) et les instances représentatives, notamment le Parlement et ses élus. L'analyse des travaux²⁶ de la Commission spéciale pour un nouveau modèle de développement permet d'appréhender cette tension entre ces deux légitimités qui fondent le droit au pouvoir souverain et qui donnent à voir les stratégies des différents acteurs : la Commission en tant qu'instance ; les membres qui la composent ; les partis politiques et les institutions représentatives auditionnées ; la presse et les acteurs de la société civile.

Les réunions plénières de la Commission (qui se sont déroulées au siège de l'Académie du Royaume, lieu hautement symbolique parce qu'il avait abrité en 2011 les travaux de la Commission pour la révision de la Constitution) ainsi que les réunions des groupes de travail (qui, elles, se faisaient dans les anciens bureaux où le rapport du cinquantenaire avait été élaboré) ont révélé des clivages inattendus au vu de la composition majoritairement apolitique de la Commission, mais des clivages très politiques et directement liés à la façon dont la souveraineté est comprise. Une confrontation très vive a opposé, d'une part, les tenants de l'idée que l'instance consultative est liée par la commande du mandant, en l'occurrence le Roi, seul garant de sa légitimité et de son indépendance et, d'autre part, les défenseurs de l'idée que la Commission est certes nommée par le Roi qui intervient dans le cadre de prérogatives

22. Le 9 mars 2011, dans le contexte agité des « Printemps arabes », le Roi annonce, toujours par un simple discours, une réforme de la Constitution et confie cette mission à une commission consultative composée de 17 membres.

23. Le 12 octobre 2018, le Roi annonce la mise en place d'une Commission spéciale sur le modèle de développement (CSMD), qui sera active à partir de décembre 2019.

24. B. Hibou et M. Tozy, *Tisser le temps politique au Maroc...*, *op. cit.*

25. M. Tozy, *Monarchie et islam politique au Maroc*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999.

26. Outre des éléments tirés d'une observation participante faisant appel aux outils d'une ethnographie éprouvée, j'utilise pour cette réflexion l'énorme production de la Commission : notes personnelles des membres ; compte-rendu des réunions plénières ; archives audiovisuelles des auditions ; entretiens avec les membres et le staff ; rapports des tournées de terrain et des restitutions des réunions publiques au niveau des régions ; dossiers de presse...

constitutionnelles, mais que la Commission tire sa légitimité de son indépendance et de sa représentativité du spectre polychrome de la nation, de l'engagement citoyen de ses membres et de leur expertise. Pour ce second groupe (dont je fais partie), la Commission se doit de fabriquer elle-même les conditions de sa légitimité. Un chemin étroit a été dessiné pour dépasser ces tensions, grâce surtout à l'expérience des membres les plus politiques et les plus proches du pouvoir.

Un narratif a été esquissé par le président de la Commission, il a fait l'objet d'une stratégie de communication bénéficiant d'une assistance de professionnels reconnus. En substance, le narratif a été le suivant : la Commission est consultative et n'a pas vocation à se substituer au gouvernement, il s'agit d'une expertise marocaine, de surcroît bénévole. Ce narratif a été enrichi au fil des réunions par des éléments de langage puisés dans le paradigme de « l'intelligence collective », de la « co-construction » et du « développement participatif ». Outre le recours aux auditions de membres du gouvernement, de partis politiques, de syndicats, de corporations, de la « société civile », d'influenceurs et de haut-cadres de l'administration, la Commission a organisé des tournées sur le terrain dans les lieux les plus enclavés du Royaume (Haut Atlas, Anti-Atlas, Rif, Oriental) et mis en place une plateforme de consultation populaire. Les membres ont eu à animer des débats dans les différentes universités, solliciter les étudiants et les lycéens pour proposer des dissertations sur leur vision du développement et sur leurs priorités. La pandémie n'a eu qu'un impact à la marge sur cette stratégie de légitimation dans la mesure où elle a poussé à son redéploiement sous une forme digitale et de façon plus intensive. Le respect des règles de confinement et l'application très stricte des règles sanitaires ont même joué un rôle d'accélérateur de légitimation : la mise en scène de la Commission au travail dans un contexte de pandémie a de fait servi d'argument d'exemplarité de l'engagement citoyen. Ce narratif de la fabrication du rapport a été intégré au corps même du texte final malgré les exigences formelles qui imposaient un rapport court et synthétique. Pour la plupart des membres, ce narratif était susceptible de légitimer le propos et offrait surtout une certaine indépendance, aussi bien vis-à-vis du « mandant » (autrement dit le Roi) que du gouvernement. Deux procédés ont été utilisés. D'une part, une stratégie de légitimation par un recours à des formes de démocratie directe et participative mobilisant en creux l'idée qu'en définitive seul le peuple est souverain²⁷. D'autre part, une stratégie rédactionnelle qui a consisté à faire du citoyen porte-parole du peuple souverain un acteur majeur de l'esquisse d'un horizon d'attente légitime, un peu à l'image de ce slogan en vogue dans toutes les manifestations des Printemps arabes en 2011 : « Le peuple veut²⁸... »

27. On peut ainsi lire à la page 23 : « La CSMD s'est appuyée sur sa plateforme en ligne pour continuer à recueillir les contributions des citoyens et a organisé des ateliers et des séminaires animés par des experts sur des questions clés en rapport avec le modèle de développement. Certaines de ces rencontres ont été retransmises en direct sur les réseaux sociaux. Au total, plus de 9 700 personnes ont été en interaction directe avec la Commission, 1 600 à travers les auditions et séances d'écoutes et 8 000 à travers les dispositifs de consultation élargis. La Commission a en outre reçu plus de 6 600 contributions écrites, dont 270 transmises physiquement, 2 530 sur la plateforme en ligne, et 3 800 issues de l'appel à contribution auprès des étudiants, lycéens et de la population pénitentiaire. »

28. Le chapitre « Les attentes et aspirations des citoyens » est rempli de telles citations : les citoyens écoutés aspirent à « des services publics de meilleure qualité, pour garantir l'égalité des chances et renforcer les capacités individuelles, et nourrir le sens du civisme et du bien commun » (p. 41) ; « les citoyens dénoncent la faible disponibilité et les difficultés d'accès aux services de transports. Les habitants de zones rurales et montagneuses déplorent leur enclavement, qui entrave leur capacité à développer des activités économiques viables » (p. 42) ; « Les citoyens souhaitent avoir davantage d'opportunités pour participer directement au développement de leur environnement, à travers des mécanismes d'écoutes, des plateformes numériques, et des mécanismes accessibles de recours » (p. 42) ; « Les Marocains considèrent prioritaire la création par l'économie nationale de plus de valeur ajoutée et d'emplois de qualité, bénéficiant à l'ensemble des territoires » (p. 43) ; « Les citoyens et les opérateurs souhaitent que le Maroc renforce sa capacité à produire les biens essentiels... Les préoccupations de souveraineté visent à se prémunir des perturbations du contexte économique international, mais particulièrement à préserver l'intégrité du marché intérieur face à la dynamique conquérante des importations et à sécuriser, *in fine*, les emplois domestiques » (p. 44) ; « Les citoyens écoutés appellent de leurs vœux l'ancrage d'une gouvernance efficiente et

B. H. : Quel était le rôle de ce narratif et a-t-il joué comme un carcan pour les membres de la Commission ? Est-ce que la souveraineté populaire prise en compte grâce à ces dispositifs participatifs a été pour ainsi dire neutralisée par la mise en scène du pouvoir souverain de la Commission ?

M. T. : En réalité, la question de la souveraineté nationale ou de la souveraineté populaire n'a pu être évitée, parfois de façon conflictuelle. D'une part, l'organisation des travaux par axes a fait ressortir la question de la légitimité technique ou politique de la Commission, d'autant plus que la plupart des partis politiques – Istiqlal, USFP (Union socialiste des forces populaires), Mouvement populaire – ont manifesté leur réticence, voire leur désapprobation. C'est le cas du PJD (Parti de la justice et du développement), alors au gouvernement, qui a rapidement dénoncé, par le biais de son secrétaire général, la présence de membres « hostiles à la religion » tandis que certains journaux proches des cercles du pouvoir (le groupe Al ahdad al maghribiya notamment) ont mis en doute la loyauté des binationaux, accusés de double allégeance et d'atteinte à la dimension souveraine d'une telle réflexion engageant le pays sur le long terme. Le Rassemblement des indépendants (RNI), en pleins préparatifs pour une conquête du pouvoir lors des élections de 2021, a manifesté une certaine hostilité que d'autres partis partageaient également, notamment sur la question du risque de technocratisation qui aboutirait à une marginalisation des partis dans le champ politique. Ce point de vue, exprimé lors des auditions, était partagé par l'ensemble des partis politiques, chacun à sa façon. Il permet d'appréhender une tension, amplifiée par les réseaux sociaux et les médias électroniques, entre le droit des politiques fondé sur un socle de légitimité électoral à définir un modèle de développement, et une commission apolitique cooptée. Les partis politiques ont eu plusieurs fois l'occasion de poser ce problème de légitimité et de souveraineté, notamment lors de la discussion du projet de texte portant sur le « pacte de confiance » proposé par la Commission et surtout du statut du nouveau modèle dans l'architecture institutionnelle.

B. H. : Qu'est-ce que le Pacte et comment était-il articulé à la Commission ?

M. T. : Le pacte national pour le développement devait être un document annexé au rapport et reprenant les grandes lignes d'une vision du développement au Maroc. La note de présentation du pacte, qui a fait l'objet de discussion et d'amendement de la part des instances partisanes et syndicales, le qualifie de « cadre contractuel, qui constitue le point de départ d'une nouvelle étape dans la trajectoire de développement de notre pays. Ce pacte est la résultante d'un processus de consultation nationale élargie, en réponse à l'Appel de Sa Majesté Le Roi Mohammed VI [...] à reconsidérer notre modèle de développement. Il fait suite, également, à la création de la Commission spéciale sur le modèle de développement dont le mandat consistait à tracer les contours d'un nouveau modèle de développement, selon une approche participative, globale et intégrée ». Mais le pacte mentionné dans le communiqué du cabinet royal²⁹ qui a fait

efficace, avec des rôles et responsabilités clairement définis. Les attentes portent en priorité sur la moralisation de la vie publique, la lutte vigoureuse contre la corruption, contre l'accès à des privilèges indus et contre les situations de conflits d'intérêts. La corrélation entre responsabilité et reddition des comptes est particulièrement exigée par les citoyens » (p. 44).

29. Extrait du communiqué du cabinet royal : « À l'occasion de l'audience Royale accordée à M. Chakib Benmoussa, Sa Majesté le Roi a félicité le président et les membres de la Commission pour les efforts déployés et la qualité du travail accompli, fruit d'un large processus participatif d'écoute, de débat et d'intelligence collective autour de la rénovation du modèle de développement marocain.

Le Souverain a également félicité la Commission pour son plein respect de la démarche participative que Sa Majesté le Roi a bien voulu préconiser en la matière et a remercié, à cette occasion, l'ensemble des contributeurs à l'exercice, qu'il s'agisse de partis politiques, d'organisations économiques et sociales, d'ONGs et de think-tanks ainsi que tous les citoyens qui ont participé, à travers le territoire national, aux auditions organisées par la Commission.

suite à la remise du rapport au Roi le 25 mai 2021 n'a jamais été signé. Pour les partis politiques, le compromis entre démocratie participative et démocratie représentative n'était pas satisfaisant. On peut lire dans le draft du pacte, qui n'a pas fait l'objet d'une publication officielle, ce paragraphe inaugural qui exprime ce compromis insatisfaisant entre les deux lieux de la souveraineté, les élus et les cooptés, le technique et le politique : « La consolidation du choix démocratique, consacré par la Constitution du Royaume, et qui fait de la démocratie représentative le pilier central de la vie politique de la Nation. Il en découle des partis politiques forts en termes statutaires, décisionnels et organisationnels, dotés de prérogatives et de compétences à même de leur permettre de jouer pleinement leur rôle constitutionnel en matière d'encadrement et de représentation des citoyen(ne)s et d'expression de leurs attentes et aspirations. En parallèle, il est primordial de renforcer la démocratie participative comme levier d'ancrage du choix démocratique, et ce, en confortant le positionnement des institutions et instances constitutionnelles et en consacrant l'effectivité de leurs prérogatives. Il est tout aussi important d'élargir le champ de participation citoyenne dans le cadre de l'élaboration, du suivi et de l'évaluation des politiques publiques et des programmes de développement, à l'échelle nationale et territoriale. La consécration du choix démocratique requiert, aussi, le renforcement du rôle des médias en matière d'appropriation collective des valeurs de démocratie et de l'ambition du NMD, tout en contribuant à la restauration de la confiance dans les institutions et dans l'action publique. » Le succès rencontré lors d'élections dominées par le RNI, aligné sur le Palais, et l'échec du PJD (qui n'a eu que 13 députés sur 385 et a quitté le gouvernement) ont largement réduit l'importance de ce nouveau contrat politique.

Cependant, la tension entre souveraineté nationale et souveraineté monarchique n'a pas pour autant disparu. Il ressort au cours de cette législature sous d'autres formes, avec une violence que n'avait pas connu le règne du PJD entre 2011 et 2021. Durant cette période, la tension s'exprimait le plus souvent à travers des sorties médiatiques d'Abdelilah Benkirane, qui insistait sur le rôle de sauveur que le PJD avait joué lors des Printemps arabes et sur le fait que le parti était porteur du mandat de plus d'un million d'électeurs³⁰. En revanche, depuis 2022 et particulièrement en 2023, les conflits ont eu lieu entre instances élues et instances cooptées qualifiées par la Constitution d'« organes de gouvernance ». C'est ainsi que tout récemment le président du Parlement a mis en doute le rôle de la Cour des comptes en l'accusant d'outrepasser son rôle et de n'insister que sur les dysfonctionnements. En creux, il reproche à la Cour des comptes de transformer son contrôle de légalité en contrôle d'opportunité et d'empiéter sur le droit du gouvernement à faire des choix politiques que seul l'électeur peut et doit sanctionner³¹.

En cette circonstance, Sa Majesté le Roi, que Dieu l'assiste, a appelé à l'interaction avec le résultat de ce travail et à sa mise au service du développement de notre pays et du bien-être des citoyens.

Aussi, le Souverain a-t-il ordonné la publication du rapport de la CSMD et demandé à la Commission de mener une vaste opération de restitution et d'explication de ses conclusions et recommandations auprès des citoyens et des différents acteurs à travers toutes les régions du Royaume.

Par ailleurs, le gouvernement et les différents acteurs et institutions sont invités, chacun dans son domaine de compétence, à participer et contribuer activement à la mise en œuvre des recommandations pertinentes de ce rapport, afin de servir la nouvelle ambition et le nouveau cap de développement, à la hauteur des attentes de Sa Majesté le Roi et du peuple marocain.

À cet égard, la proposition novatrice de la CSMD visant à traduire les éléments stratégiques du nouveau modèle dans un "Pacte national pour le Développement", mérite d'être retenue et mise en œuvre dans un esprit constructif et consensuel, avec un sens élevé des responsabilités et de l'intérêt général, en tant que référentiel commun de toutes les forces vives dans leur diversité. »

30. Voir B. Hibou et M. Tozy, *Tisser le temps politique au Maroc...*, *op. cit.*

31. Talbi Alami a ajouté lors d'une session de discussion sur le rapport de la Cour des comptes 2023, mardi 20 juin au Parlement, que la forme des rapports émis par la Cour des comptes donne l'impression que notre pays est uniquement corrompu : « Le président de la Chambre des représentants appelle à une vision équilibrée dans les rapports de la Cour des comptes au Maroc », *Al3Omk*, 21 juin 2023, <<https://fr.al3omk.com/33149.html>>, consulté le 30 octobre 2023.

C'est ainsi aussi que Mohamed Salah Tamek, délégué général à l'administration pénitentiaire et à la réinsertion, haut fonctionnaire donc, a pris à témoin l'opinion publique pour dénoncer la politique pénale portée par le Conseil supérieur de la magistrature, organe coopté. Il reproche à cette instance qui se dit indépendante et ne rend compte qu'au Roi l'usage abusif de la détention préventive qui aboutit à l'encombrement des prisons³².

B. H. : Une dernière question. Qu'est-ce que votre participation à la Commission vous a apporté dans la compréhension de cette question complexe et parfois impossible de la souveraineté ? Notamment au regard de vos réflexions plus théoriques sur la représentation du pouvoir et la légitimité de l'exercice de la domination ?

M. T. : Notre discussion m'a amené à réfléchir sur le rôle que joue la conception de la souveraineté dans la philosophie politique musulmane. En effet, selon la logique du *tawhid*, un monothéisme intégral développé par la doctrine musulmane sunnite, seul Allah est souverain. L'homme ne peut prétendre au pouvoir que dans le cadre d'une délégation (*istikhlaf*). Le lieu du pouvoir est ainsi totalement vide dans la mesure où le Dieu des musulmans est une abstraction qui ne s'incarne pas, ne se représente pas. Les soufis diront juste que la délégation dévolue à l'homme, créature de Dieu, est une délégation générale au genre humain et non à un homme en particulier. Elle est encadrée par un référentiel coranique ambigu, ouvert sur des interprétations divergentes et dont le délégataire n'a pas le monopole d'interprétation. Les théoriciens du Califat ont voulu destiner la délégation à une catégorie de musulmans, y compris pour certains aux descendants de la tribu du Prophète, mais sans succès. Deux conséquences importantes en découlent : l'accès au pouvoir est déterminé par les rapports de force entre prétendants ; le choix de Dieu intervient en faisant gagner un des protagonistes. Le gagnant fait l'objet d'une suspicion parce que sa prétention à occuper la place du souverain et à incarner le pouvoir est considérée comme une usurpation. De ce fait, la dissidence est légitime, elle est même considérée comme un acte de foi. Mais notre discussion m'amène aussi à élargir la réflexion au-delà du monde musulman. Car de fait, il me semble que cette lecture fait écho à l'idée que développe Claude Lefort à propos du concept de « souveraineté du peuple » : « Son actualité [est] amplifiée par la crise de la démocratie représentative et par cette défiance généralisée envers les professionnels de la politique confrontés à l'impossibilité que le peuple s'incarne. Le peuple souverain n'est pas un Prince, c'est une abstraction qui n'est que le *nom commun* d'une *pluralité sociale* dont l'image est toujours fictive, le lieu de la souveraineté doit rester *symboliquement* un "lieu vide", personne ni aucun groupe ne pouvant prétendre "être le peuple"³³. »

Mohamed Tozy
SciencesPo Aix
Mesopolhis

Béatrice Hibou
CNRS
CERI-SciencesPo

Abstract

32. « L'administration pénitentiaire prend l'opinion à témoin concernant le surpeuplement des prisons », *Medias24*, 13 août 2023, <<https://medias24.com/2023/08/13/ladministration-penitentiaire-prend-lopinion-publique-a-témoin-concernant-le-surpeuplement-des-prisons/>>, consulté le 30 octobre 2023.

33. C. Lefort, *L'invention démocratique*, Paris, Fayard, 1981, p. 92.

The ambivalence of economic sovereignty: what the Commission for a New Development Model has to say. Interview with Mohamed Tozy

In this interview, Mohamed Tozy reflects on his experience as a member of the Commission for a New Development Model. He describes the way in which the ambiguous and ill-defined concept of economic sovereignty permeated the Commission's work; the variety of positions taken on the subject depending on the themes and players involved, but also on the political configurations and the international context; and the games of influence and power that it enabled. It is also an opportunity for him to reflect on the relationship between economic sovereignty on the one hand and monarchical, national, popular and territorial sovereignty on the other.

Keywords:

Economic sovereignty; Commission for a new development model; Morocco; food security; public enterprises