



Réformer sans déconstruire : La Commission spéciale et le Nouveau Modèle de Développement marocain

Christophe Boutin – juin 2021

Introduction.

Tous les États s'interrogent régulièrement sur la pertinence de leur modèle de fonctionnement, tentant de l'évaluer pour le rendre plus performant et l'adapter aux circonstances nouvelles. La crise sanitaire de la Covid 19 aura certainement un effet d'amplification et d'accélération de telles démarches, tant les dysfonctionnements qui ont été relevés ont été importants, qu'ils touchent aux questions de souveraineté, de sécurité ou de résilience. Mais cette crise, par son ampleur même, peut aussi conduire à justifier des bouleversements profonds de ces structures – institutions, organisations, mécanismes de participation... - qui constituent pourtant les assises mêmes de nos sociétés. Le risque est patent de basculer une nouvelle fois, et de manière plus violente encore, dans cette fuite en avant qui semble être la marque de fabrique de notre moderne progressisme.

Pour répondre de manière efficiente aux défis, le seul choix possible serait-il donc celui de la déconstruction de nos sociétés ? Devons-nous, comme le fait par exemple la France depuis des années, et plus encore depuis 2017, multiplier les tentatives de révisions constitutionnelles, ajouter sans cesse à notre déjà pesante législation de nouveaux textes sans chercher sérieusement à appliquer les anciens, affaiblir un secteur public (transport, énergie..) qui est le fruit de l'épargne des générations précédentes, porter atteinte aux systèmes de protection sociale et de santé, ou stigmatiser une haute administration qui a tenu à bout de bras l'État lorsque les politiques étaient absents ?

À cela, le conservatisme, répond on le sait par la négative. Il n'est pas pour autant un fixisme qui scléroserait la société en se refusant d'abandonner des formes obsolètes, et empêcherait toute possibilité d'adaptation aux nouveaux enjeux. Mais il veille à ne pas couper les nécessaires évolutions du socle de nos sociétés, hors duquel ces changements perdent finalement tout leur sens.

Dans cette perspective, il semble important d'examiner le Nouveau Modèle de Développement dont une commission spéciale vient de proposer la mise en oeuvre au Maroc. Important, parce que les points communs entre le royaume chérifien et notre République sont plus profonds qu'on le pense parfois. C'est ainsi le Maroc est l'un des rares États à être aussi enracinés que le nôtre dans l'histoire - la première dynastie marocaine date de 789, soit de l'époque de Charlemagne, et l'actuelle remonte à 1666, quand la France était gouvernée par Louis XIV. C'est ainsi aussi que le royaume a toujours su mêler des éléments institutionnels et constitutionnels proches des nôtres – nul ne niera l'influence de la constitution de 1958 et du droit public français – sans pour autant négliger les siens propres. Il nous a semblé en ce sens pleinement légitime de nous interroger, non sur tous les axes de réforme proposés par la commission, les thématiques développées étant trop diverses et nombreuses, mais sur l'aspect institutionnel des réformes proposées et, ce faisant, sur la méthode de travail de la commission.

Un mot de présentation d'abord de cette Commission spéciale et du contexte dans lequel elle a eu à travailler. Depuis quelques années, le roi Mohamed VI¹ semblait considérer que l'évolution du royaume du Maroc - à laquelle il aura largement contribué depuis le début de son règne, impulsant, entre autres, la réforme du statut de la femme, celle de la « régionalisation avancée », ou la révision constitutionnelle de 2011² - marquait le pas. En 2017, il déclarait ainsi au Parlement que « si le Maroc a réalisé des progrès manifestes, mondialement reconnus, le modèle de développement national, en revanche, s'avère aujourd'hui inapte à satisfaire les demandes pressantes et les besoins croissants des citoyens, à réduire les disparités catégorielles et les écarts territoriaux et à réaliser la justice sociale. À cet égard – ajoutait-il -, Nous invitons le gouvernement, le parlement et les différentes institutions ou instances concernées, chacun dans son domaine de compétence, à reconsidérer notre modèle de développement pour le mettre en phase avec les évolutions que connaît le pays »³. Mais l'année suivante, devant une certaine inertie, et estimant sans doute nécessaire un regard extérieur aux institutions afin de poser la question de la gouvernance ou du fonctionnement des services publics, le Roi annonçait la création d'une commission spécialisée destinée à réfléchir sur un « nouveau modèle de développement » : « Nous avons décidé de confier à une commission *ad hoc* la responsabilité de collecter, d'agencer et de structurer les contributions et d'en élaborer les conclusions et ce, dans le cadre d'une vision à portée stratégique, globale et intégrée »⁴.

C'est le 31 juillet 2019, dans le discours de la Fête du Trône prononcé pour le vingtième anniversaire de son accession au pouvoir, que le souverain marocain précise le but et les contours de cette commission spéciale. Le but ? Dépasser les blocages qui font perdre leurs effets aux réformes entreprises et les réduisent parfois à des effets d'annonce. « Les infrastructures et les réformes institutionnelles, si importantes soient-elles, ne sont pas suffisantes. [...] Les progrès et les réalisations, d'ores et déjà accomplis, n'ont malheureusement pas encore eu des répercussions suffisantes sur l'ensemble de la société marocaine. » Fin connaisseur de certains travers des administrations, et prévenant ainsi à l'avance des critiques futures, le souverain émet certes « des réserves sur la pertinence de la création de commissions spéciales, car certains trouvent dans ce procédé le meilleur moyen d'enterrer des dossiers et de passer sous silence les problèmes qui s'y rattachent ». Mais il note aussi que, pour « des questions d'intérêt national comme la Régionalisation et la Constitution, le Code de la famille, les affaires liées à l'Instance Équité et Réconciliation », de telles structures ont par le passé « permis d'atteindre des résultats concluants et positifs ». C'est pourquoi le Roi confirme la mise en place de cette commission spéciale chargée du modèle de développement, qui, ajoute-t-il aussitôt, « ne tiendra lieu ni de second gouvernement, ni d'institution officielle parallèle » - écartant ici les critiques portant sur les ingérences d'un Makhzen⁵ mythifié

¹ Né le 21 août 1963, le roi Mohammed VI est monté sur le trône alaouite le 23 juillet 1999, après le décès de son père Hassan II.

² Sur cette évolution, cf. P. Lauvaux, « Stabilité et continuité constitutionnelle au Maroc », in coll. sd. C. Saint-Prot et F. Rouvillois, *L'exception marocaine*, Paris, Ellipses, 2013, p.17-35.

³ *Discours du roi Mohammed VI pour l'ouverture de la première session de la deuxième année législative de la 10e législature* - 13 octobre 2017.

⁴ *Discours du roi Mohammed VI pour l'ouverture de la première session de la troisième année législative de la 10e législature* - 12 octobre 2018.

⁵ Le Makhzen, structure de pouvoir qui entourait traditionnellement le sultan marocain, désigne toujours l'administration « du Palais », ou qui en est proche - on rappellera que le souverain marocain doit être à

dans le fonctionnement des instances élues ou découlant de l'élection - mais « jouera le rôle d'organe consultatif investi d'une mission limitée dans le temps ». « Nous attendons de cette commission – conclut-il - qu'elle remplisse son mandat avec impartialité et objectivité en portant à Notre connaissance un constat exact de l'état des lieux, aussi douloureux et pénible puisse-t-il être. [...] Plutôt que de s'inscrire dans une logique de rupture avec le passé, il s'agit de poser un nouveau jalon dans notre processus de développement »⁶.

Présidée par Chakib Benmoussa, nommé le 19 novembre, et composée de 35 membres nommés le 12 décembre, la Commission Spéciale sur le Modèle de Développement (CSMD) débutait le 12 décembre 2019 des travaux qui devaient durer six mois, mais que la crise sanitaire allait conduire à durer une année⁷.

La composition de la CSMD reflète à la fois la qualité des élites marocaine et la volonté d'ouverture. Sous la direction de Chakib Benmoussa, X-Ponts, qui fut aussi ministre de l'Intérieur, président du Conseil Économique, Social et Environnemental et ambassadeur du Maroc en France, on trouve en effet, parmi les hommes et les femmes qui la composent, une majorité d'économistes – universitaires, dirigeants de sociétés, banquiers -, des dirigeants d'institutions majeures – CESR ou Cour des comptes -, mais aussi des représentants, venus de la haute administration ou du secteur privé, des mondes de la Santé, de l'Enseignement, de la protection de l'environnement, des sciences humaines ou encore de la Culture. On notera aussi la part faite aux expatriés, ces Marocains Résidant à l'Étranger (MRE) que la commission préfère appeler Marocains Du Monde (MDM).

Durant cette période de travail, elle interrogera, à la fois sur le bilan qu'ils faisaient du fonctionnement de leur pays et sur leurs attentes, tous les partis politiques, les représentants des administrations nationales et locales, ceux de la société civile - entreprises et partenaires sociaux, mais aussi monde associatif - et près de 100.000 citoyens. Le 25 mai 2021, son président remettait au souverain un rapport immédiatement rendu public, fixant des axes de développement à l'horizon 2035⁸.

Comme convenu, ce rapport fait d'abord un bilan des dysfonctionnements de la société marocaine tels qu'ils ont été évoqués lors des consultations, et l'on relèvera ici la proximité des inquiétudes manifestées au Maroc et de celles qui agitent la société française comme de nombreux autres pays en 2021. « Tout en soulignant les acquis, les consultations font ressortir des appréhensions quant à l'avenir, générées principalement par la perception de panne de l'ascenseur social et la perte de confiance en la capacité des institutions publiques à veiller à l'intérêt général. Les participants, toutes catégories confondues, expriment des

même de jouer le rôle que la Constitution lui attribue et disposer pour cela d'une administration dédiée. Mais le terme est aussi utilisé de manière critique par ceux aimeraient écarter ces pouvoirs.

⁶ Discours du roi Mohammed VI lors de la Fête du Trône - 31 juillet 2019.

⁷ L'ensemble des documents est accessible sur le site de la commission, à l'adresse <https://www.csmd.ma>.

⁸ Recevant par ailleurs « 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 » (*Le Nouveau Modèle de Développement. Libérer les énergies et restaurer la confiance pour accélérer la marche vers le progrès et la prospérité de tous. Rapport général* (ci-après *Rapport*), p.27).

inquiétudes amplifiées par un sentiment d'insécurité économique, sociale et judiciaire. Deux points ressortent fortement : i) le caractère peu inclusif du modèle actuel, matérialisé par le creusement des inégalités et les risques de déclassement social pour la classe moyenne ; et ii) la perte de confiance dans l'action publique, sur fond de détérioration de la qualité des services publics et de manque d'éthique et de probité des gestionnaires de la chose publique. »⁹

Ce diagnostic global varie selon les différents groupes consultés. Pour les citoyens, par exemple, les principaux griefs sont « la marginalisation des territoires, la discrimination du monde rural, la fragilisation de la classe moyenne, et partout, la perception d'un arrêt de la mobilité sociale ». Acteurs économiques et partenaires sociaux s'inquiètent eux plus particulièrement « du développement de l'économie informelle », du « manque de transparence des règles du jeu économique » et des limites du dialogue social. Quant aux institutionnels, ils insistent pour leur part sur les équilibres structurels : selon eux en effet, il y aurait un « décalage entre l'esprit de la Constitution et les promesses dont elle est porteuse, et la réalité de l'exercice des pouvoirs, des libertés et des prérogatives », décalage qui « empêche les institutions constitutionnelles et les régulateurs de jouer pleinement leur rôle ». Or, « la faible lisibilité des modalités de prise de décision rend la gestion du temps politique particulièrement incertaine et alimente la défiance croissante des citoyens à l'égard des institutions, comme l'indique le taux de participation aux élections législatives ou territoriales »¹⁰.

Quelques domaines, ressentis comme particulièrement sensibles, sont évoqués plus précisément par la commission. Il s'agit d'abord du tassement de l'économie marocaine¹¹, avec les risques d'une augmentation des disparités economico-sociales et du décrochage de la classe moyenne¹². Des fragilités du service public d'éducation ensuite, qui a certes fait un énorme effort pour s'ouvrir au plus grand nombre, mais avec comme contrepartie une qualité médiocre - « deux tiers des élèves qui ne maîtrisent pas la lecture à la fin du primaire et un taux de déperdition scolaire qui demeure très élevé »¹³ -, l'enseignement supérieur souffrant quant à lui « d'un faible développement de la recherche scientifique et d'une ouverture encore limitée sur son environnement socio-professionnel »¹⁴, dont la conséquence est peut-être le nombre élevé de chômeurs diplômés de l'université¹⁵. La question de la santé enfin, évidemment d'actualité avec la

⁹ *Rapport* p.24. Les Gilets jaunes ne disaient pas autre chose en France pour prendre ce seul exemple, mais l'on aurait pu évoquer aussi les attentes de nombre de ces mouvements dits « populistes » présents dans le monde. Sur ces derniers, cf. O. Dard, C. Boutin et F. Rouvillois, *Le dictionnaire des populismes*, Paris, Les éditions du Cerf, 2019.

¹⁰ *Rapport*, p.25.

¹¹ Dont la croissance est passée de « 4,8% en moyenne annuelle sur la période 2000-2009 à 3,5% sur la période 2010-2019 (2,8% entre 2018 et 2019) » (*Rapport*, p. 30-31), peinant à s'ouvrir « sur de nouveaux acteurs innovants et compétitifs » (*Rapport*, p.36) avec à la clef trop peu d'emplois, notamment pour les jeunes.

¹² « La classe moyenne fait face à une détérioration de son pouvoir d'achat », qui serait notamment dû selon la Commission « au coût élevé des services d'éducation et de santé contractés auprès du secteur privé comme alternative à la faible qualité de l'offre publique de ces services » (*Rapport*, p.32).

¹³ *Rapport*, p.31.

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ Pour tenter de remédier à cette faiblesse de l'enseignement supérieur, la CSMD détermine trois axes : la valorisation de la formation professionnelle pour éviter l'engorgement, l'autonomie des établissements et une recherche scientifique liée à « un mécanisme de financement et d'évaluation indépendant » (*Rapport*, p.110). « Un conseil scientifique indépendant, qui pourrait être formé de personnalités scientifiques

crise sanitaire de la Covid-19 qui a secoué le royaume comme le reste de la planète, est d'importance dans un pays où 38% de la population reste dépourvue de couverture médicale – une situation qui devrait évoluer puisque le souverain marocain a annoncé dans son Discours du Trône de 2020 la « généralisation de la couverture sociale au profit de tous les Marocains »¹⁶.

Des réformes s'imposent donc, et la commission « prône une nouvelle doctrine organisationnelle : celle de la complémentarité entre un État fort et une Société forte »¹⁷. Il s'agit bien ici d'opérer une *conciliation* entre ces deux termes d'État et de Société, pour mieux résoudre les tensions de cette dernière, et non de permettre une *substitution* dans laquelle l'État s'estomperait au profit d'autres intérêts. Cela « ne signifie pas moins d'État – précise en effet la commission -, mais mieux d'État, un État qui se concentre sur trois fonctions essentielles à la libération des énergies : Un État visionnaire et stratège, qui définit les orientations et les objectifs de développement, qui donne sens au projet national collectif et fédérateur [...]. Un État protecteur et régulateur, qui assure ses fonctions régaliennes pour garantir la sécurité des citoyens et de leurs biens, réduit les insécurités réelles ou perçues, protège les libertés et la pluralité, et laisse s'exprimer toutes les énergies selon des règles transparentes et responsabilisantes, renforçant l'ancrage aux principes de l'État de droit et de la bonne gouvernance [...]. Un État efficace, capable d'assurer la mise en oeuvre des politiques publiques et de délivrer les résultats pour le citoyen. »¹⁸

Cette réforme proposée des rapports entre État et Société, nous l'examinerons autour de trois axes. Le premier concerne la place de la norme dans le monde moderne, avec des textes mieux adaptés, produits en temps et heure par le corps législatif et appliqués par une administration efficace, le tout sous le contrôle du juge, principalement ici celui des juges constitutionnel et administratif. Le deuxième axe est celui de l'articulation territoriale des différentes institutions, et du rapport entre État central, collectivités décentralisées et pouvoirs déconcentrés. Le troisième axe enfin pose la question de la légitimité de cette action et de ses liens avec les citoyens.

I – Redonner à la norme son sens et son efficacité.

Comme annoncé, la CSMD n'a pas été une instance politique, mais bien un organe consultatif, et les solutions qu'elle propose n'ont donc pas vocation à entrer en conflit avec le texte constitutionnel de 2011, « référentiel unifié et fédérateur ». Et si,

marocaines (dont les Marocains du Monde) et étrangères de renommée internationale », à même de lancer des « appels à projets annuels, couvrant des thèmes alignés sur les priorités stratégiques » du pays, et financé par un « dispositif incitatif par l'impôt recherche » permettrait selon elle « de faire des universités l'instrument principal d'innovation à disposition des entreprises » (*Rapport*, p. 112).

¹⁶ Mais arriver à « mettre en place un socle de protection sociale de base incluant la couverture sanitaire universelle, les allocations familiales universelles, et un revenu minimum de dignité » sans bousculer certains équilibres demande, selon la CSMD, d'accélérer les efforts de formalisation du travail – le travail informel, très présent, se développe au Maroc – et de lutter contre la fraude sociale (*Rapport*, p.127).

¹⁷ *Rapport*, p.62.

¹⁸ *Rapport*, p.63-64.

effectivement, elle évoque des éléments relevant de la Constitution, comme lorsqu'elle s'interroge sur les « délais très longs de production des lois et de leurs textes d'application »¹⁹, elle s'inscrit pleinement « dans la continuité » de la norme suprême, la commission proposant essentiellement d'en tirer toutes les potentialités pour « apporter des réponses appropriées aux blocages et aux freins au développement, et aux difficultés d'application de certains principes »²⁰. Bref, au lieu de vouloir résoudre un dysfonctionnement par une modification du texte – ici une révision constitutionnelle –, elle se propose d'abord de donner à ce texte toute sa dimension.

Le premier point évoqué par le rapport est justement celui de la limite des changements institutionnels, quand bien même auraient-ils l'ampleur d'une révision constitutionnelle : une fois posées les bases théoriques de régulation et d'équilibre des pouvoirs permettant aux différents organes d'agir, notamment par l'adoption de nouveaux textes, ces derniers peinent en effet à s'affirmer dans la mise en œuvre pratique des compétences qui leur sont confiées. C'est ainsi que, comme nombre d'acteurs institutionnels, la commission relève que « la réforme constitutionnelle de 2011 n'a pas été mise en œuvre dans les délais attendus et n'a pas été relayée par une réponse globale et intégrée en matière de développement économique et social »²¹. Mais l'analyse qui est faite de ce dysfonctionnement politique et institutionnel est particulièrement intéressante. Pour les auteurs du rapport en effet, « cet état de fait s'explique en partie par le contexte politique nouveau à la suite de la mise en application des dispositions de la Constitution en rapport avec la formation de gouvernement par le parti arrivé en tête des élections »²².

Quelques éléments d'explication s'imposent ici pour bien comprendre ce point, lié à la question du multipartisme marocain. Voyant coexister de nombreux partis, ce qui peut s'expliquer par des divergences idéologiques, mais aussi par des ancrages sociaux et territoriaux, ou par des jeux politiques, ce multipartisme impose en effet de mettre en place des coalitions pour parvenir à dégager une majorité de gouvernement. Depuis la

Article 47 : « Le Roi nomme le Chef du Gouvernement au sein du parti politique arrivé en tête des élections des membres de la Chambre des Représentants, et au vu de leurs résultats. Sur proposition du Chef du Gouvernement, Il nomme les membres du gouvernement. »

révision constitutionnelle de 2011, les élections législatives ont placé en tête, en 2011 et 2016, un parti islamiste, le PJD (Parti de la Justice et du Développement).

En application de l'article 47 de la Constitution, le souverain marocain a donc nommé comme chefs du gouvernement deux de ses représentants, Abdelillah Benkhirane en 2011 et Saadine El Otmani en 2016. Mais, notamment en 2016, la création de cette nécessaire coalition de gouvernement a été particulièrement difficile à

réaliser – il aura fallu plusieurs mois d'attente en 2016, tandis que le précédent gouvernement, resté en place, se contentait de « gérer les affaires courantes » -, sans compter que l'on se trouve en présence de coalitions se formant parfois « contre » tel ou tel parti ou individualité, et non « pour » un projet de société commun. Le résultat est, comme le note fort justement la commission, qu'« alors même que les pouvoirs et attributions du gouvernement ont été fortement étendus par la Constitution, les

¹⁹ Rapport, p.39.

²⁰ Rapport, p.47-48.

²¹ Rapport p.30

²² Idem.

coalitions gouvernementales successives ont été marquées par des tensions récurrentes et par une dynamique politique peu propice à la convergence des acteurs autour d'une vision de développement économique et social mettant le citoyen au centre et permettant de concrétiser l'esprit de la nouvelle Constitution. »²³

Ces éléments constatés, la commission demande de revenir pleinement à l'esprit de la Constitution de 2011. Le Parlement marocain, à l'instar de nombreux autres parlements mondiaux, a deux fonctions principales : un rôle législatif de production normative, mais aussi un rôle de contrôle et de suivi de l'action gouvernementale²⁴. C'est donc dans les deux directions qu'il conviendrait d'agir, pour « améliorer le rendement législatif, sa fluidité, la révision et la modernisation régulière des lois », mais aussi pour multiplier les « évaluations des politiques publiques »²⁵. Il faut peut-être plus de lois, mais, surtout, des lois mieux conçues, et « le parlement a un rôle crucial à jouer, en vue d'augmenter la productivité législative, la qualité des lois, leur lisibilité et leur vulgarisation auprès du citoyen ». Mais il est tout autant nécessaire de veiller à l'harmonisation et à la cohérence des domaines législatif et réglementaire, à charge pour le Secrétariat général du gouvernement et les instances de contrôle et de régulation de participer au « suivi de l'élaboration législative et de l'effectivité des lois et de veiller sur la cohérence de l'architecture législative »²⁶.

Mais dans ce qui est un régime parlementaire, autrement dit un régime de collaboration entre les pouvoirs exécutif et législatif, une telle coordination relève nécessairement du gouvernement lui-même²⁷. « Émanation de la majorité issue des urnes », il est en effet « responsable de l'élaboration de son programme gouvernemental, qui fait l'objet d'un vote de confiance du parlement, et de son déploiement opérationnel, en alignement avec les Orientations Royales »²⁸, ce qui suppose « la coordination horizontale de son action, entre les différents ministères et institutions sous son contrôle ». Or, du fait des difficultés rencontrées dans la formation des coalitions évoquées plus haut, ce travail de coordination, qui demanderait « une interprétation constructive et responsable de la notion de majorité gouvernementale », impliquant « avant toute chose (...) la convergence des programmes politiques et électoraux, la cohérence des coalitions, l'unité et la crédibilité du leadership »²⁹, semble parfois faire défaut.

Pour y remédier, au moins sur le plan des moyens, le rapport préconise « l'organisation du gouvernement en grands pôles ministériels » et « la mise en place ou le renforcement de mécanismes d'appui à la coordination et au suivi ». Sur ce dernier point notamment, il

²³ *Ibidem*. « Cette situation – poursuit-elle - a contribué à ralentir le processus des réformes et à laisser s'installer un climat profond de défiance, sur fond de ralentissement de la croissance économique et de détérioration des services publics. »

²⁴ Art. 70 Const. : « Le Parlement exerce le pouvoir législatif. Il vote les lois, contrôle l'action du gouvernement et évalue les politiques publiques ». Sur ce point, cf. par exemple A. Harsi, « Séparation et équilibre des pouvoirs dans la nouvelle constitution de 2011 », in coll. sd. A. Bouachik, M. Degoffe et C. Saint-Prot, *La constitution marocaine de 2011. Lectures croisées*, Rabat, Remald, 2012, p.53-62.

²⁵ *Rapport*, p.69.

²⁶ *Rapport*, p.74. Ce qui pourrait supposer des évaluations décennales selon la commission.

²⁷ Cf. M. A. Benabdallah, « L'institution gouvernementale dans la constitution de 2011 », in coll. sd. C. Saint-Prot et F. Rouvillois, *L'exception marocaine*, Paris, Ellipses, 2013, p.87-106.

²⁸ *Rapport*, p.69. Nous reviendrons sur la place du souverain dans l'articulation des pouvoirs à la fin de l'étude.

²⁹ *Rapport*, p.70.

propose de placer auprès du Chef de gouvernement « une unité d'appui à la mise en oeuvre et au suivi de la performance des politiques publiques et réformes » qui pourrait « assurer un suivi étroit de l'avancement des chantiers »³⁰. Par ailleurs, les « institutions participatives » - un terme un peu ambigu puisqu'il recouvre pour la commission tout à la fois « la Cour des Comptes³¹, le CESE³², le CNDH³³, le Conseil de la Concurrence³⁴ et l'INPPLC³⁵ » -, « doivent pouvoir assurer pleinement leurs prérogatives », ce qui implique qu'ils en aient les moyens, et une réévaluation régulière de ceux-ci³⁶.

Le rapport de la commission Benmoussa se livre ensuite à une analyse approfondie des dysfonctionnements administratifs – une analyse là aussi valable au-delà des frontières du royaume chérifien.

Premier élément, relevant de ce que l'on peut nommer la stratégie étatique, « le manque de cohérence verticale entre la vision de développement et les politiques publiques annoncées et la faible convergence horizontale entre ces politiques. »³⁷ Cela résulte bien

Un travail réforme « en silo » est faite au sein d'une administration spécifique travaillant seule, sans aucune coordination avec d'autres administrations pouvant pourtant agir sur la même question. « Sauf leadership fort, les comités interministériels sont d'une efficacité variable, et dans certains cas inopérants, et le fonctionnement en silos reste prépondérant », note ainsi la commission (*Rapport*, p.36).

sûr de ce qui vient d'être dit sur la difficulté que connaissent les coalitions partisans plus ou moins homogènes au pouvoir de bâtir des projets communs à partir d'éléments programmatiques trop divers. Mais c'est aussi la conséquence de « réformes élaborées en silos, sans repères ou référentiels lisibles » et parfois « peu compatibles avec les ressources réellement disponibles et les capacités effectives des acteurs »³⁸.

Et quand bien même arriverait-t-on à définir une véritable stratégie que la question ne serait pas résolue, à cause des « zones grises qui entourent la répartition des rôles et des responsabilités entre les niveaux stratégique et exécutif. Bien que cette répartition soit définie par la Constitution³⁹ – ajoute la Commission -, sa traduction opérationnelle reste floue. Le manque de clarté de la répartition des rôles induit une certaine déresponsabilisation et un attentisme des décideurs publics. La non-formalisation des

³⁰ *Ibidem*. On retrouve dans tout le rapport la volonté de transformer les effets d'annonce en politiques réelles, grâce à un contrôle rigoureux de leur application. Un élément à rapprocher de l'intensification demandée de la « reddition des comptes », c'est-à-dire d'une responsabilisation des agents de l'administration chargés de porter ces projets.

³¹ Titre X Const.

³² Conseil Économique Social et Environnemental (titre XI Const.).

³³ Conseil National des Droits de l'Homme (art. 161 Const.).

³⁴ Art. 166 Const.

³⁵ Instance nationale de probité et de lutte contre la corruption (art. 167 Const.).

³⁶ *Rapport*, p.69.

³⁷ *Rapport*, p.36.

³⁸ *Ibidem*. De plus, « la territorialisation des politiques publiques est loin d'être effective, se traduisant souvent par des solutions conçues au niveau central, qui ne tiennent pas suffisamment compte des spécificités régionales et locales. » (*Rapport*, p.38). Nous reviendrons sur le rapport entre État central et collectivités territoriales.

³⁹ Notamment aux titres V (Du pouvoir exécutif) et IX (Des régions et des collectivités territoriales).

processus de validation des politiques publiques laisse parfois place à des pratiques d'interférence⁴⁰ ou de contournement qui affaiblissent la crédibilité des institutions. »⁴¹

Reste encore à s'interroger sur « les capacités limitées du secteur public en matière de conception et de mise en oeuvre des politiques publiques et de services publics accessibles et de qualité »⁴². La CSMD fait ici un bilan des principaux dysfonctionnements qui pourraient concerner la plupart des administrations modernes – des administrations qui, toutes ou presque, sont à cause de cela en cours de transformation. « La conception des politiques publiques [...] n'est pas toujours éclairée en amont par des analyses approfondies pour étayer les choix, en apprécier correctement les coûts, bénéfices et externalités, et faire des arbitrages judicieux entre plusieurs alternatives possibles et selon des objectifs [...] ; les politiques publiques ne

Le cas de l'environnement est ici symbolique. Selon la commission, « la faible intégration des contraintes environnementales dans les projets et politiques publiques a généré de fortes externalités négatives, dont le coût est estimé, selon plusieurs évaluations nationales et internationales, autour de 3% du PIB » (*Rapport*, p.10.). Quant au problème de l'eau, alors que « la sécurité hydrique du pays est précaire » (*Rapport*, p.11), les usages de l'eau « n'intègrent pas sa rareté. La tarification de l'eau potable, industrielle ou d'irrigation ne traduit pas le coût réel de la ressource et ne favorise pas le recours aux ressources alternatives » (*Rapport*, p.34).

font pas systématiquement l'objet d'expérimentation avant leur généralisation ; elles n'intègrent pas lors de leur conception une approche de conduite du changement et de gestion des résistances ; elles ne font pas systématiquement l'objet d'évaluation en cours d'exécution et *a posteriori* pour réajuster les choix, rendre compte des résultats et tirer les enseignements utiles pour les projets ultérieurs. »⁴³

Cette « faible culture d'évaluation »⁴⁴ s'explique, non seulement par une possible

faiblesse des institutions dédiées (Cour des Comptes ou Conseil Économique, Social et Environnemental), mais aussi parce que le contrôle parlementaire de l'administration dans l'exécution de ses tâches semble à la commission presque absent. Une absence résultant à la fois d'une situation politique qui, liant majorités gouvernementale et parlementaire au sein d'une coalition, ne pousse pas à des contrôles rigoureux, et d'un manque de fonctionnaires spécialisés à même de réaliser ce contrôle.

De ce bilan se dégagent les étapes souhaitables pour les nouvelles politiques publiques. L'un des regrets de la commission est que l'on se satisfasse bien souvent en la matière de voir le projet accepté et financé : une fois l'accord donné, les projets semblent mis en oeuvre de manière mécanique, sans analyse ce que pourrait faire apparaître leur application sur le terrain. L'impact réel, qu'il soit ou non celui qui était prévu, et l'analyse

⁴⁰ « La coordination est aussi difficile du fait de la multiplication d'institutions et d'agences aux prérogatives proches, rendant illisible la répartition des missions, et diluant les responsabilités » lit-on encore.

⁴¹ *Rapport*, p.36. « Cette situation est particulièrement dommageable – conclut-on - dans un contexte de complexité croissante des problématiques de développement, davantage de nature qualitative et transverse, qui nécessite une forte coordination. »

⁴² *Rapport*, p.37.

⁴³ *Ibidem*.

⁴⁴ *Rapport*, p.39.

de la performativité de la nouvelle politique, passent ici au second plan, le fameux tableau de suivi ne concernant fréquemment que l'affectation des moyens.

Séparant enfin ce qui relève, d'une part, des prérogatives du pouvoir politique, et, d'autre part, des obligations de l'administration, la commission demande une clarification. « Pour gagner en efficacité – lit-on dans le rapport -, l'appareil administratif doit demeurer non partisan, ses prérogatives doivent être clairement délimitées, séparant le niveau stratégique et le niveau des politiques publiques qui relèvent du champ politique, le niveau de régulation qui est du ressort de l'administration permanente et le niveau opérationnel de mise en oeuvre et de suivi qui relèvent d'acteurs publics ou privés actifs sur le territoire »⁴⁵. Selon la CSMD, cela suppose en parallèle un effort particulier de recrutement : « Le renouvellement régulier de la haute fonction publique nationale et locale est un défi auquel il convient d'accorder la plus haute importance à travers des mécanismes de renforcement de son attractivité, d'identification et de sélection d'un vivier de compétences, de valorisation de leadership pour leur permettre de prendre des initiatives pour la résolution de problèmes complexes, sans crainte de sanction, et de valorisation de l'expérience dans les territoires »⁴⁶. À cela s'ajoutent « la simplification et l'allègement des procédures de gestion interne pour se focaliser sur les missions transversales »⁴⁷ une implication prioritaire des entreprises et établissements publics, et, quant à la « qualité du service au citoyen et à l'entreprise », la « simplification des procédures administratives », la « numérisation » et l'accès aux informations⁴⁸.

Mais cela suppose aussi de se poser la question de l'échelon administratif efficient.

II - Organiser le territoire.

Le Maroc, à la suite d'une impulsion royale, a engagé depuis maintenant presque quinze années le chantier de la « régionalisation avancée »⁴⁹, un processus qui mêle des éléments de décentralisation (transferts de compétences et de moyens à des collectivités locales aux instances élues) et de déconcentration (administration de l'État mieux répartie sur l'ensemble du territoire, avec un fonctionnaire d'autorité chargé de dialoguer avec les collectivités et de participer à leur contrôle en lien avec le juge). Parmi les critiques relevés sur ce point par la CSMD, outre la « lenteur du processus de décentralisation et de déconcentration »⁵⁰, nombre portent sur le fait que ces réformes « n'ont pas réussi à corriger les disparités territoriales dans la mesure où la richesse

⁴⁵ *Rapport*, p.153.

⁴⁶ *Ibidem*.

⁴⁷ *Rapport*, p.154.

⁴⁸ *Ididem*.

⁴⁹ cf. sur ce point Coll., sd. C. Saint-Prot, A. Bouachik et F. Rouvillois, *Vers un modèle marocain de régionalisation. État, territoire et développement dans un pays émergent*, Paris, CNRS éditions, 2010 ; A. Bouachik, « La régionalisation avancée dans la constitution marocaine de 2011 », in coll. sd. A. Bouachik, M. Degoffe et C. Saint-Prot, *La constitution marocaine de 2011. Lectures croisées*, Rabat, Remald, 2012, p.105-118.

⁵⁰ *Rapport*, p.39.

nationale demeure portée par un nombre réduit de régions »⁵¹. Pour elle, le choix de la décentralisation reste cependant indispensable, car « si le fonctionnement traditionnel de l'État, porté par la centralité et le contrôle, était approprié à un certain stade de développement du pays et dans un contexte national et international plus prévisible, il s'avère aujourd'hui moins pertinent et peu adapté aux évolutions récentes et encore moins au monde à venir, marqué par l'incertitude »⁵².

C'est donc d'une amplification de cette réforme qu'il faudrait ici parler, d'un « renouveau de la gouvernance des territoires »⁵³. « En alignement avec la Constitution, le NMD (Nouveau Modèle de Développement) prône un 'Maroc des Régions' »⁵⁴ avec de réels et amples transferts de pouvoirs et de moyens (financiers et en personnels) au profit des collectivités. La commission souhaite par ailleurs faciliter la collaboration entre collectivités (intercommunalité, régionalisation des services d'infrastructure), ou permettre de recourir à des partenariats publics-privés⁵⁵. Au niveau régional, permettant planification et évaluation, elle propose de créer des Conseils régionaux économiques, sociaux et environnementaux. Enfin, dans une démarche cette fois de démocratie participative, elle demande aussi de renforcer la participation des citoyens en amont, lors de l'élaboration des Plans de Développement Régionaux (PDR) et Plans d'Action des Communes (PAC)⁵⁶.

Bien sûr, l'équilibre oblige, l'État central n'est pas pour autant absent⁵⁷. La CSMD préconise ainsi des « fonds de soutien et d'incitation à l'activité économique régionale » et, pour les grands projets, la création d'« Autorités Régionales de Développement » - parfois inter-régionales - intervenant dans le cadre de contrats État-Région⁵⁸. Enfin, décentralisation et déconcentration devant aller de pair, ces évolutions doivent conduire à renforcer le rôle du Wali⁵⁹ en matière de coordination des services extérieurs de l'Etat, et, comme ces derniers doivent être à même de dialoguer avec les instances régionales, le rapport préconise de les doter pour cela d'une administration spécifique⁶⁰.

Mais l'une des nouveautés du rapport est d'insister sur la revalorisation des autres strates de la décentralisation et notamment de celle du douar⁶¹ « comme unité territoriale de base (au sens de lieu de collecte d'information sur les populations, les

⁵¹ *Rapport*, p.32. Il est vrai que le territoire marocain est particulièrement diversifié entre ses zones géographiques, des déserts du sud à la zone méditerranéenne du nord, des montagnes arides de l'est à la plaine atlantique à l'ouest, ce qui ne peut pas ne pas avoir de conséquences en termes d'adaptation des politiques.

⁵² *Rapport*, p.62. La commission relève ainsi qu'en matière de formation professionnelle ou plus largement d'enseignement, les contraintes locales imposent de répondre localement.

⁵³ *Rapport*, p.130.

⁵⁴ *Rapport*, p.131.

⁵⁵ Notamment pour la création de zones d'activités économiques.

⁵⁶ *Rapport*, p.133

⁵⁷ Cf. sur ce point M. Rousset, « La régionalisation avancée et les relations État-Région : une exigence de cohérence », in coll. *L'évolution constitutionnelle au Maroc*, Rabat, Académie du Royaume du Maroc, 2018, p. 167-179.

⁵⁸ Le *Rapport* cite les exemples de l'Agence Spéciale Tanger Méditerranée (TMSA) (Tanger), de l'agence du Bouregreg (Rabat) ou de celle de Marchica (Nador).

⁵⁹ Haut fonctionnaire nommé par le roi, il est, pour simplifier, l'équivalent du préfet de région en France. On le comprend, nous sommes loin ici de la politique actuellement menée en France contre l'institution préfectorale.

⁶⁰ *Rapport*, p. 131.

⁶¹ Unité territoriale équivalent à une petite commune française.

terroirs et les ressources naturelles) et comme lieu de vie délimité et aménagé ». « Il s'agit – explique le texte -, de cristalliser autour du douar les mécanismes de la démocratie participative et d'en faire le premier lieu de délégation des services publics aux Marocains »⁶².

Un élément qui n'est pas sans liens avec certaines perspectives de la commission dans le domaine agricole, car le monde rural marocain fait l'objet d'une attention particulière de sa part, avec par exemple la préservation des terres agricoles, une réforme de l'urbanisme dans le milieu rural, la couverture numérique du territoire ou la mise en place de « plateformes de commercialisation permettant une juste répartition de valeur ». Mais, au-delà de ce Plan Maroc Vert qui a largement transformé certaines zones agricoles dans les années passées, c'est à une « agriculture solidaire et familiale » que s'intéresse aussi la CSMD, une petite agriculture vers laquelle elle souhaite engager le redéploiement au moins partiel du « dispositif d'appui et de subventions du fonds de développement agricole ». « Les formes de production et de commercialisation coopératives », « le renforcement de la recherche agricole », une attention particulière portée « à une meilleure valorisation de la production », comme « la formation aux métiers agricoles », doivent permettre « d'assurer le maintien et la transmission des exploitations familiales ».

Comme dans d'autres États, conséquences des dysfonctionnements révélés par la crise de la Covid 19, cette demande de souveraineté n'est d'ailleurs pas seulement alimentaire. « Les citoyens et les opérateurs souhaitent que le Maroc renforce sa capacité à produire les biens essentiels. Cette tendance émergente s'est accentuée depuis la crise sanitaire de la Covid-19. 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 » (*Rapport*, p.42).

On voit la complémentarité de ce localisme agricole, lié d'ailleurs à « la demande d'une souveraineté alimentaire »⁶³, avec la revalorisation du douar comme collectivité pour « renforcer la subsidiarité »⁶⁴. C'est pourquoi, au niveau supérieur de la commune, des commissions intégreront les représentants des douars. Par ailleurs, pour nombre de services publics, le cercle – soit le niveau intermédiaire entre la commune et la région, « maillon administratif de proximité » et « lieu de jonction entre l'urbain et le rural », dont le chef-lieu est une ville de taille moyenne ou petite – serait pour la commission le niveau de mise en œuvre des politiques le plus adéquat, à penser d'ailleurs en liaison avec l'intercommunalité⁶⁵.

Dans cette même logique de revitalisation de modes d'organisation spécifiques au Maroc, « le nouveau référentiel de développement appelle à l'implication forte du 'tiers secteur', qui regroupe tous les acteurs à l'intersection entre le public et le privé, constitué de communautés territoriales, d'acteurs locaux représentatifs, de fondations d'utilité publique ou à but non lucratif, d'acteurs de l'économie sociale, et d'entreprises à mission,

⁶² *Rapport*, p.134.

⁶³ *Rapport*, p.93.

⁶⁴ *Rapport*, p.67.

⁶⁵ *Rapport*, p.135. Le Maroc compte 12 régions, 75 provinces et préfectures, 209 cercles, 1503 communes et 33.575 douars.

La *touiza* est un système d'entraide interfamiliale ou clanique des sociétés berbères dans lequel on effectue un travail collectif au profit d'un membre par rotation. L'*agoug* est un mode de gestion collective de l'eau de surface pour permettre le partage des eaux d'irrigation. L'*ouuziaa* consiste à acheter en commun une ou plusieurs bêtes pour en répartir la viande de manière collective et équitable. Les *khattaras* servent à stocker les eaux souterraines pour permettre une exploitation collective. Le rapport aurait pu citer aussi l'*agadir*, ce stockage collectif de denrées alimentaires (céréales, fruits secs), dans des dépôts surveillés par les membres du groupe, ou le *chard*, qui consiste à payer un enseignant par une convention collective dans laquelle le groupe lui assure nourriture, logement, et lui reverse une partie des récoltes.

particulièrement au niveau local »⁶⁶. Un « tiers-secteur » pleinement capable de s'auto-organiser « en réponse à des besoins que ni l'État ni le marché ne parviennent à satisfaire avec efficacité ». Et dans ce cadre, le rapport évoque comme exemples d'auto-organisation « des formes ancestrales de solidarité au Maroc, à fort ancrage territorial, telles que la *touiza*, l'*agoug*, l'*ouziaa* ou encore les *khattaras* »⁶⁷.

D'où l'on voit toute l'importance donnée au localisme, à l'auto-organisation,

à la prise de décision et de responsabilité locale, en complément des planifications étatiques. C'est un point particulièrement révélateur de la manière dont la CSMD a conçu sa mission de réforme, cherchant au cœur même de la société marocaine des éléments permettant de conforter les indispensables solidarités, au lieu de vouloir déconstruire des structures jugées dépassées par des théoriciens coupés du réel et n'ayant d'yeux que pour les expériences étrangères. Une démarche à la fois réaliste et anti-idéologique, technicienne certes, mais non pas technocratique, qui a pour bien but de renouer le lien entre État et Société.

Ce qu'elle envisage aussi dans les rapports entre État et citoyen.

III - Réconcilier les citoyens avec l'action publique.

Conséquence peut-être de cette distance qui existerait entre les attentes des citoyens et les politiques publiques, la CSMD note qu'au Maroc, la participation politique reste « limitée », lors des échéances électorales bien sûr, mais aussi pour les autres modes de participation. La Constitution de 2011 comporte en effet un certain nombre d'apports en termes de démocratie participative⁶⁸, mais ceux-ci seraient insuffisamment utilisés,

⁶⁶ Rapport, p.71. « Le « tiers-secteur » désigne l'ensemble des acteurs à l'intersection des secteurs public et privé, (associations, coopératives, mutuelles) qui engagent des activités économiques à visée sociale, organisées de manière autonome et gérées de manière collégiale, avec une lucrativité limitée et à échelle locale avec un fort engagement des communautés concernées. » (Rapport, p.72).

⁶⁷ Rapport, p.72. Autant d'éléments intégrés dans le concept « d'économie sociale et solidaire », secteur qui a pris forme au Maroc à partir de 2000 – on se reportera au Discours de la Fête du Trône du souverain de cette année. Le seul secteur associatif clairement identifié qui met en œuvre de telles pratiques traditionnelles correspondait en 2011 à 47.365 organisations pour 3 % de la population active.

⁶⁸ Art. 1^{er} Const. : « Le régime constitutionnel du Royaume est fondé sur [...] la démocratie citoyenne et participative » ; art. 12 Const. : « Les associations intéressées à la chose publique, et les organisations non

« entretenant des conflits de légitimité entre société politique et société civile et ne favorisant pas le développement d'une culture de coopération et d'implication de la société civile dans le développement »⁶⁹. De manière très générale d'ailleurs, le rapport pose aussi la question de la difficulté à organiser un débat public « dans un contexte de faible accès aux données et à l'information et de l'affaiblissement de l'offre médiatique », comme de l'« ineffectivité des mécanismes participatifs et inclusifs »⁷⁰, alors même que les citoyens veulent « être davantage impliqués dans la prise de décision, à travers l'activation des mécanismes de démocratie participative »⁷¹.

Pour y remédier, le premier élément consiste à renforcer l'appropriation citoyenne de la vie politique : « Il est essentiel que la participation politique soit élargie et renforcée, pour contribuer à l'efficacité de l'action publique et à la mobilisation pleine et entière

Article 7 de la Constitution : « Les partis politiques oeuvrent à l'encadrement et à la formation politique des citoyennes et citoyens, à la promotion de leur participation à la vie nationale et à la gestion des affaires publiques. Ils concourent à l'expression de la volonté des électeurs et participent à l'exercice du pouvoir, sur la base du pluralisme et de l'alternance par les moyens démocratiques, dans le cadre des institutions constitutionnelles. »

des citoyens »⁷². Et la commission insiste ici sur le nécessaire renouveau des partis politiques, qui devraient jouer plus qu'ils ne le font le rôle d'une courroie de transmission avec les populations. « Cela passe notamment par le renforcement des capacités des partis à produire des idées, à animer la réflexion politique, et à encadrer les citoyens dans leur engagement civique et dans leur participation politique et sociale au niveau central et territorial »⁷³.

Plus largement, il s'agit de « restaurer les corps intermédiaires dans leur vocation première de représentants des citoyens, d'acteurs de la vie publique et de producteurs d'idées et d'engagements civiques »⁷⁴. Mais en sus de cette démocratie institutionnelle ou institutionnalisée, directement politique, la démocratie participative suppose aussi de nouveaux instruments et son adaptation à des problématiques ou à des territoires spécifiques. Enfin, les citoyens « 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 »⁷⁵. « Enfin, des médias autonomes, une société civile émancipée et responsable, un Parlement capable d'assurer ses attributions législatives, d'interpellation de l'exécutif et d'investigation, sont essentiels pour nourrir

gouvernementales, contribuent, dans le cadre de la démocratie participative, à l'élaboration, la mise en oeuvre et l'évaluation des décisions et des projets des institutions élues et des pouvoirs publics. ». Dans le cadre des « Instances de promotion du développement humain et durable et de la démocratie participative », on trouve le Conseil supérieur de l'éducation, de la formation et de la recherche scientifique (art. 168 Const.), le Conseil consultatif de la famille et de l'enfance (art. 169 Const.) et le Conseil de la jeunesse et de l'action associative (art. 170 Const.).

⁶⁹ *Rapport*, p.39.

⁷⁰ *Ibidem*.

⁷¹ *Rapport*, p. 42. « Les écoutes – dit encore le rapport - font également ressortir une demande d'élargissement des voies de participation, en particulier au niveau local et territorial » (*Rapport*, p.41).

⁷² *Rapport*, p.76.

⁷³ *Ibidem*.

⁷⁴ *Ibidem*.

⁷⁵ *Rapport*, p.41. « Quatre domaines clés cristallisent les attentes citoyennes – ajoute le *Rapport* - : l'éducation, la santé, le transport et les opportunités d'ouverture et d'épanouissement, notamment à travers la culture et le sport. »

et accompagner une vie publique riche, dynamique et inclusive, empreinte de civisme, et renforçant le sentiment d'appartenance de tous les citoyens à un projet commun »⁷⁶.

Mais si les citoyens demandent une facilitation des procédures et des formalités administratives, leurs critiques portent aussi sur une classe « publique » – classe politique et administration mêlées – qui, au Maroc comme ailleurs, semble prendre la forme d'une oligarchie coupée du reste de la nation. Ils demandent donc une moralisation de la vie publique, dénonçant corruption et conflits d'intérêts. « Les conflits d'intérêts – note le rapport -, les collusions et les rentes indues, les immixtions et les interférences entre sphères autonomes, politiques, économiques, sociales, effritent la confiance envers les institutions, alimentent l'indifférence à l'égard de la participation politique et la défiance envers les décideurs. La sortie de cette spirale de défiance nécessite un renforcement de la moralisation de la vie publique »⁷⁷. Pour y aider, note la CSMD, « la corrélation entre responsabilité et reddition des comptes est particulièrement exigée par les citoyens »⁷⁸. Cette notion de « reddition des comptes » est aussi pleinement présente dans les actes du souverain marocain depuis quelques années, avec des sanctions prises contre des membres d'organes spécialisés dans la mise en oeuvre de certains projets ou des membres de l'exécutif défaillants dans leurs fonctions⁷⁹. « La responsabilisation des acteurs – conclut sur ce point le rapport - ne peut se faire sans une réelle mise en oeuvre de la reddition des comptes, sur la base d'une évaluation systématique de leur action au regard des objectifs spécifiques assignés et de la conformité à la loi, et basée sur un accès régulier et ouvert à l'information fiable. »⁸⁰.

D'où l'importance aussi, en cas de dysfonctionnements, de voies de recours efficaces offertes aux citoyens. Reste que, selon la commission, « malgré les réformes entamées pour garantir l'indépendance de la justice et renforcer son efficacité et sa fiabilité, les résultats tardent à se manifester : délais longs, imprévisibilité des jugements, manque de compétences, déficit de transparence, faible éthique et moralité. »⁸¹. Le système judiciaire⁸² exige « une meilleure cohérence » et « plus de transparence », ainsi qu'un renforcement des « compétences des magistrats et des auxiliaires de justice, [...] mises

⁷⁶ *Rapport*, p.77.

⁷⁷ *Rapport*, p.74-75.

⁷⁸ *Rapport*, p. 42. Cette notion de « reddition des comptes » est aussi pleinement présente dans les actes du souverain marocain depuis quelques années, à l'encontre de pouvoirs locaux ou de membres de l'exécutif défaillants dans leurs fonctions.

⁷⁹ Cf. C. Boutin, « Le « nouveau concept d'autorité » au fil du règne », in coll. *1999-2019 : vingt ans de réformes politiques juridiques et institutionnelles sous le règne de S.M. le Roi Mohammed VI*, Rabat, Remald, 2020, p.289-300.

⁸⁰ *Rapport*, p.76. « La corrélation entre responsabilité et reddition des comptes est d'ailleurs un des principes clés de la Constitution de 2011 » conclut-elle sur ce point. Et effectivement, selon l'art. 1^{er} Const : « Le régime constitutionnel du Royaume est fondé sur [...] les principes de bonne gouvernance et de la corrélation entre la responsabilité et la reddition des comptes. »

⁸¹ *Rapport*, p.38.

⁸² Cf. par exemple M. Benyahya, « Le pouvoir judiciaire dans la nouvelle Constitution du Royaume », in coll. *La nouvelle constitution du Royaume du Maroc. Études sélectionnées*, Rabat, Remald 2013, p.307-131.

en phase avec les évolutions de la société »⁸³, le contrôle de constitutionnalité par voie d'exception par les citoyens devant lui aussi entrer dans les mœurs⁸⁴.

Conclusion : Des réformes pour quelle nation ?

L'ensemble du rapport, on l'aura compris, paraît donc dominé par cette conviction qu'une vision stratégique implique nécessairement la nation tout entière. Le rapport, (dont nous n'évoquons pas ici les multiples dimensions concernant les nouvelles technologies, les modalités de développement ou l'apport du numérique, autant de symboles de la modernité dans laquelle le Maroc entend se projeter), évoque en ce sens un nouveau pacte national, un « engagement moral, politique et symbolique fort pris devant Sa Majesté le Roi et devant la Nation tout entière », qui « inaugurerait un nouveau chapitre de l'histoire du pays »⁸⁵. Nouveauté donc, adaptation aux temps modernes bien sûr, mais à rebours de toute « table rase »⁸⁶, la commission posant d'emblée comme une évidence l'idée que « le développement de la Nation prend racine dans un terreau fait de repères symboliques et se déploie dans le temps long »⁸⁷. « Il n'y a pas d'avenir commun vers lequel se projeter sans racines communes où puiser – ajoute le rapport - ; il n'y a pas d'essor sans ancrage dans une appartenance collective qui engage et lie les générations, et qui mobilise les énergies au-delà de leurs différences. »⁸⁸

Parmi les atouts du royaume mis en relief dans les consultations était cité en particulier « son capital immatériel riche et diversifié »⁸⁹ dont découle une approche du développement qui se pense au moins autant en termes de transmission que d'innovation. Le développement, écrit la commission, est un « processus global et multidimensionnel, qui va au-delà du seul objectif d'accumulation des richesses matérielles ». En ce sens, « l'impératif de valoriser et de préserver les ressources pour les générations futures », cette transmission patrimoniale qui est l'une des caractéristiques essentielles du développement durable, se pense ici « dans une histoire nationale, s'entend comme un chemin collectif vers un avenir commun, et accompagne les mutations sociales »⁹⁰. Loin de toute déconstruction, ces références culturelles et institutionnelles communes fournissent une feuille de route « permettant un traitement équilibré entre des priorités multiples qui peuvent parfois être en tension »⁹¹. Et, comme

⁸³ *Rapport*, p.73.

⁸⁴ On se reportera à M. A. Benabdallah, « Le statut du juge constitutionnel marocain à la lumière de la constitution de 2011 », in coll. *La nouvelle constitution du Royaume du Maroc. Études sélectionnées*, Rabat, Remald 2013, p.239-249.

⁸⁵ « Comme régulièrement dans l'histoire longue du Royaume – précise le texte -, l'heure est venue de renouveler le pacte national. Un pacte qui garantisse à la fois équité et liberté, protection et autonomie, innovation et enracinement, diversité et unité au service d'une nouvelle ambition » (*Rapport*, p.13).

⁸⁶ Sur les rapports entre modernité et tradition au Maroc, cf. l'intéressante analyse d'O. Galland, « Le Maroc et la modernité : essai d'analyse des valeurs des Marocains », in coll. sd. J.-Y. De Cara, C. Saint-Prot et F. Rouvillois, *Le Maroc en marche. Le développement politique, social et économique du Maroc*, Paris, CNRS éditions, 2009, p.165-188.

⁸⁷ *Rapport*, p.13.

⁸⁸ *Ibidem*.

⁸⁹ *Rapport*, p.23-24.

⁹⁰ *Rapport*, p.48.

⁹¹ *Ibidem*.

le fait le Préambule de la Constitution de 2011, le rapport revient sur les éléments constitutifs de la société marocaine : « Née du brassage unique de cultures arabo-islamique et amazighe, africaine et saharo-hassanie, hébraïque et andalouse, cette personnalité historique marocaine conjugue la durée et la pluralité. Foyer d'un Islam éclairé et enraciné, nourri de spiritualité et d'humanisme, elle porte fièrement sa singularité. Ce sentiment de fierté d'appartenance à l'une des plus vieilles nations du monde est un des socles sur lesquels repose notre futur commun »⁹².

Deux éléments fédérateurs en sus de cette appropriation historique jouent ici pour rassembler ces cultures diverses. Le fait religieux d'abord, une évidence pour un État musulman, d'autant qu'il s'agit bien d'un Islam qui a au royaume sa propre expression⁹³. « En cohérence avec le préambule de la Constitution, il est considéré que l'attachement à une pratique de l'Islam faite d'ouverture, de modération et de dialogue est constitutif de la personnalité historique et culturelle de la Nation. »⁹⁴ Le lien est ensuite immédiat avec l'autre élément fédérateur, l'institution royale, puisque le souverain marocain est aussi Commandeur des croyants⁹⁵ et qu'en tant que tel, il a pu porter des réformes à la croisée du politique, du social et du religieux. « Le rite malikite - écrit la commission - avec ses traits distinctifs, la capacité à emprunter à d'autres écoles d'interprétation, ainsi que le ferme ancrage et la capacité d'évolution que lui confère l'institution de la Commanderie des croyants donnent à la Nation la force et la souplesse nécessaires à son évolution, comme l'a montré la réforme de la Moudawana. »⁹⁶

Ce qui amène à examiner de manière plus large la place du souverain. Selon le rapport, là aussi dans la droite ligne du texte constitutionnel de 2011, « l'institution monarchique, emblème de continuité historique et de stabilité, est la clef de voûte de cet édifice dynamique. Elle donne à la nation la force et l'audace nécessaires à son essor. Le Souverain, incarnation de cette singularité assumée, est le garant de l'équilibre entre un État fort et juste et une société forte et dynamique, il est porteur du leadership nécessaire à l'atteinte des grandes ambitions historiques, à leur suivi et à leur

⁹² *Rapport*, p.14.

⁹³ Cf. sur ce point C. Saint-Prot, « L'Islam au Maroc », in coll. sd. C. Saint-Prot et F. Rouvillois, *L'exception marocaine*, Paris, Ellipses, 2013, p.51-68.

⁹⁴ *Rapport*, p.47. « La voie marocaine d'accès à la spiritualité, sa définition synthétique de la religion comme foi et comme civilisation, sa consécration de la bienveillance et de la concorde et sa pratique de la consultation et de la délibération en vue de l'intérêt général, singularisent le Royaume » dit le même texte. Quant à la référence à la Constitution, elle renvoie à son Préambule, selon lequel « La prééminence accordée à la religion musulmane dans ce référentiel national va de pair avec l'attachement du peuple marocain aux valeurs d'ouverture, de modération, de tolérance et de dialogue pour la compréhension mutuelle entre toutes les cultures et les civilisations du monde », ou à son article 32 : « L'Islam est la religion de l'État, qui garantit à tous le libre exercice des cultes. »

⁹⁵ Art. 41 Const. : « Le Roi, Amir Al Mouminine, veille au respect de l'Islam. Il est le Garant du libre exercice des cultes. Il préside le Conseil supérieur des Oulémas, chargé de l'étude des questions qu'il lui soumet. Le Conseil est la seule instance habilitée à prononcer les consultations religieuses (Fatwas) officiellement agréées, sur les questions dont il est saisi et ce, sur la base des principes, préceptes et desseins tolérants de l'Islam. [...] Le Roi exerce par dahirs les prérogatives religieuses inhérentes à l'institution d'Imarat Al Mouminine qui Lui sont conférées de manière exclusive par le présent article. »

⁹⁶ *Rapport*, p. 47. La réforme de la Moudawana (2004) concerne le statut de la femme et plus largement le droit de la famille. Cet islam modéré est « une source d'inspiration et d'un repère méthodologique pour le Nouveau Modèle de Développement » (*Idem*).

continuité. »⁹⁷ Une place « en phase avec les principes et les valeurs consacrés par la Constitution du Royaume et l'organisation des pouvoirs qu'elle définit »⁹⁸, qui « reflète la singularité du modèle de développement du Royaume où l'Institution monarchique est la clé de voûte de l'Etat, le symbole de l'unité de la Nation⁹⁹, garante des équilibres, porteuse de la vision de développement et des chantiers stratégiques de temps long et du suivi de leur exécution au service des citoyens »¹⁰⁰.

« Le Maroc – dit encore la Commission - se distingue par un système politique qui permet de réduire la tension entre les échelles du temps et de combiner les avantages que permet la présence de l'institution monarchique garante du cap défini par la communauté nationale, à côté d'acteurs en compétition démocratique pour esquisser les chemins pour atteindre ce cap. Ce système offre l'opportunité de pouvoir mettre nos choix et nos engagements à l'abri d'une gestion de court terme »¹⁰¹. Cette définition de la place particulière du souverain marocain, à la fois gage de stabilité, arbitre entre les pouvoirs, et disposant d'une légitimité particulière qui lui permet d'initier des réformes en profondeur, se retrouve d'ailleurs dans ce qui est remonté des consultations. « Au premier rang de ces atouts figure le consensus général autour de l'Institution monarchique, symbole de l'unité de la Nation, garante de la pérennité et de la continuité de l'Etat et arbitre suprême entre ses institutions. Ce consensus conforte la stabilité et la sécurité dont jouit le Royaume et sa capacité à gérer le temps long. »¹⁰²

Le lecteur aura compris l'intérêt de l'approche marocaine menée par la Commission spéciale sur le Modèle de Développement dirigée par Chakib Benmoussa. Si elle se rapproche souvent des analyses que l'on peut trouver en France ou ailleurs sur les modalités nécessaires à l'amélioration de l'efficacité administrative – permettre une meilleure analyse en amont, une rédaction plus rapide des textes en faisant collaborer les institutions concernées, un véritable suivi de leur mise en œuvre par l'administration, des expérimentations limitées des réformes avant leur extension à l'ensemble du pays, leur contrôle par des corps spécialisés et le parlement, ou leur réévaluation régulière –, elle en diffère par sa prudence au meilleur sens du terme, et son réalisme. Il ne s'agit pas, une fois constatés des dysfonctionnements – et on aura noté que la commission n'a pas

⁹⁷ *Rapport*, p.14. Art. 42 Const. : « Le Roi, Chef de l'État, son Représentant suprême, Symbole de l'unité de la Nation, Garant de la pérennité et de la continuité de l'État et Arbitre suprême entre ses institutions, veille au respect de la Constitution, au bon fonctionnement des institutions constitutionnelles, à la protection du choix démocratique et des droits et libertés des citoyennes et des citoyens, et des collectivités, et au respect des engagements internationaux du Royaume. ». Cf. sur ce point C. Boutin « L'efficacité de la forme monarchique face aux défis du monde moderne », in coll. *L'évolution constitutionnelle au Maroc*, Rabat, Académie du Royaume du Maroc, 2018, p.104-119 ; F. Rouvillois, « Réflexions sur la monarchie démocratique à la marocaine », in coll. sd. A. Bouachik, M. Degoffe et C. Saint-Prot, *La constitution marocaine de 2011. Lectures croisées*, Rabat, Remald, 2012, p.61-78 .

⁹⁸ *Rapport*, p.63. cf. C. Boutin « La place du souverain dans la nouvelle constitution du royaume », in coll. sd. A. Bouachik, M. Degoffe et C. Saint-Prot, *La constitution marocaine de 2011. Lectures croisées*, Rabat, Remald, 2012, p.41-51.

⁹⁹ Cf. J.-Y. De Cara, « Le Roi, garant de l'unité du Maroc », in coll. sd. J.-Y. De Cara, C. Saint-Prot et F. Rouvillois, *Le Maroc en marche. Le développement politique, social et économique du Maroc*, Paris, CNRS éditions, 2009, p.49-66.p ;

¹⁰⁰ *Rapport*, p.62.

¹⁰¹ *Rapport*, p.64.

¹⁰² *Rapport*, p.23-24. Cf. sur ce thème F. Rouvillois, « Monarchie et consensus », in coll. sd. C. Saint-Prot et F. Rouvillois, *L'exception marocaine*, Paris, Ellipses, 2013, p.35-50.

craind d'évoquer ici des problèmes administratifs aussi bien que politiques – de s'en servir, au nom d'une approche déconstructiviste typique du progressisme, pour faire table rase des méthodes ou des institutions concernées, mais bien, pour s'interroger avant tout sur la possibilité de les rendre plus efficaces.

C'est ainsi que la nécessaire réforme de l'État n'est pas présentée comme impliquant un démantèlement de ce dernier, avec le transfert au secteur privé de nombre de ses activités, y compris pourquoi pas régaliennes, mais comme la restauration des équilibres nécessaires – le rapport décentralisation/déconcentration ayant valeur d'exemple. Sur le plan de cette nécessaire subsidiarité qui doit guider les rapports entre les différents niveaux de collectivités, la commission marocaine a mis l'accent, on l'a vu, sur les solidarités réelles, locales, celles du monde associatif ou de la plus petite collectivité territoriale, le douar. Sans pour autant ignorer les autres niveaux territoriaux – on pense à la demande de compétences nouvelles accordées aux régions -, elle a ainsi rappelé l'importance d'un renforcement de la cohésion sociale de nos sociétés en partant de ces réseaux de proximité qui s'enracinent dans l'histoire. Et sur un autre plan, celui de la qualité de l'administration, elle n'a pas entendu remplacer les serviteurs de l'État qui ont contribué à lui donner son ossature par les représentants d'intérêts privés, mais utiliser les meilleures compétences en revalorisant sa fonction publique pour y attirer de nouveaux talents.

Ainsi, cette commission, tout en appréhendant pleinement les enjeux de la modernité, a su ne pas céder aux modes du temps – sans doute parce qu'elle n'a jamais oublié qu'elle travaillait au profit d'une nation, c'est-à-dire d'un ensemble uni par une culture et une religion ancrées dans une histoire commune, et par ce référentiel institutionnel qu'est la monarchie.

À la différence d'une idéologie progressiste qui, « quel qu'en soit le coût », entend plier la réalité à ses désirs, cette démarche pleinement conservatrice rappelle qu'il existe un préalable indispensable à toute réforme fondamentale : une réflexion sur la nature, l'identité et les besoins de la société que l'on entend mettre ainsi à même de relever les défis des temps nouveaux.