

Rapport de Carnegie international concernant les réformes entreprises au Maroc

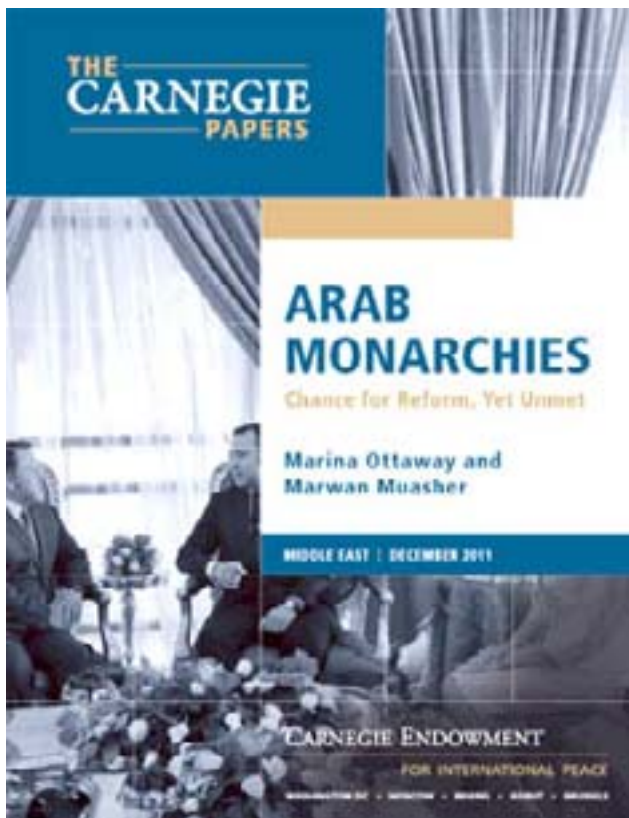
Seul parmi les monarches arabes, le roi Mohammed VI du Maroc a rapidement adopté un programme de réformes politiques significatives, dès après les protestations qui ont éclaté le 20 février 2011, cherchant à désamorcer les demandes de changement par son propre positionnement en pointe des réformes. Dans les deux semaines qui ont suivi le début des protestations de rue, il a annoncé qu'une nouvelle constitution serait rédigée et soumise à un référendum populaire, avec des élections législatives anticipées annoncées rapidement peu après.

La démarche de Mohammed VI a suivi un schéma bien établi de préemption des exigences ascendantes, en offrant des réformes limitées et générales, s'inscrivant ainsi dans un modèle qui a caractérisé le style de la monarchie marocaine depuis les dernières années du règne d'Hassan II durant les années 1990. Quant à savoir si l'offre du roi va satisfaire les demandes du public dans un environnement politiquement chargé pour cause de printemps arabe, cela restera à vérifier.

La constitution

Le 9 mars, deux semaines seulement après le début des manifestations, le roi a annoncé la rédaction d'une nouvelle constitution, en dépit du fait que les manifestations dans le pays avaient été limitées par rapport à ceux de la Tunisie et de l'Égypte. Parce qu'il s'est rapidement et préalablement positionné vis-à-vis des manifestants, et qu'il a profité d'une flexibilité complète pour décider de qui va écrire le document et donc jusqu'où il ira dans la structuration d'un nouveau système politique.

Au même moment où l'Égypte et la Tunisie ont été secouées par des controverses ardues pour savoir si leurs constitutions devaient être écrites par une assemblée constitutionnelle élue ou par un comité nommé avant la tenue des élections, le roi du Maroc a répondu de son propre chef à la question avant qu'elle ne soit posée : la constitution sera élaborée par une commission d'experts nommée par le roi et dirigée par un de ses conseillers, Abdellatif Menouni. En vue de rendre le processus un peu plus



démocratique, le roi a également ordonné la formation d'un mécanisme curieusement nommé "*Mécanisme de Suivi*".

Dirigé par Mohammed Moatassim, cet organisme était censé servir de liaison entre les rédacteurs de la constitution, d'un côté, et les partis politiques, syndicats, associations d'hommes d'affaires, les organisations des droits humains, et d'autres groupes de la société civile, de l'autre côté. En effet, la commission d'experts a reçu de nombreux mémoires, certains d'entre eux étant de véritables essais constitutionnels, quand les autres étaient de simples suggestions concernant des points-clés.

Toutefois, la participation a été limitée à ces contributions. Aucun débat n'a été organisé et le "*Mécanisme*" n'a pas été consulté de nouveau jusqu'à ce que ses membres aient été convoqués le 8 juin pour entendre une présentation orale de la nouvelle constitution. Ils n'ont vu la mouture finale que le 16 Juin 2011, soit un jour seulement avant qu'elle ne soit soumise à l'opinion publique.

Les deux questions les plus controversées lors de la rédaction de la constitution concernent l'identité de l'Etat marocain, et le pouvoir et le rôle du roi.

Le préambule de ce document a fourni une réponse assez claire à la question de départ, à savoir que le Maroc est, au moins formellement, une société plurielle en termes de religion, de langue, et de culture, et qu'il est prêt à embrasser cette diversité. Le préambule de ce document définit le Maroc comme un Etat musulman et l'article 3 stipule que l'islam est la religion de l'Etat ; cela était inévitable parce que le roi du Maroc est considéré comme le "*commandeur des croyants*" et donc la religion constitue le fondement de sa légitimité et de son pouvoir.

Néanmoins, la constitution garantit également la liberté de pratiques religieuses pour toutes les autres religions. En comparaison aux textes constitutionnels de la plupart des pays arabes, qui proclament la charia comme l'une des sources, sinon "la source", des lois, la nouvelle Constitution marocaine (comme la précédente) est assez libérale.

Il est important de souligner, toutefois, que la recommandation pour que la constitution garantisse « la liberté de conscience » a été rejetée. Permettre aux gens de changer de religion, sujet qui a été soutenu, ouvrirait une boîte de Pandore de choix individuels plus dangereux et imprévisibles que le cadre d'une religion organisée.

La nouvelle constitution reconnaît aussi l'amazigh (ou le berbère) comme langue officielle, malgré les objections qu'une telle reconnaissance pourra diluer l'identité arabe du Maroc. En outre, elle contient une référence à la pluralité des influences sur la culture marocaine : andalouse et de façon plus générale, méditerranéenne, en plus de celle du peuple sahraoui, ainsi que celles du christianisme et du judaïsme.

Cependant, le message concernant le pouvoir du roi est plus ambigu. Ceci est, bien sûr, la question centrale au Maroc car il déterminera si le palais peut garder le contrôle du processus de réforme et éviter ainsi les soulèvements qui ont secoué d'autres pays d'Afrique du Nord. La constitution ne transforme pas le Maroc en une monarchie constitutionnelle (ou une monarchie parlementaire, dans le langage privilégié par les Marocains), où le roi ne gouverne pas – ce qui n'était pas l'intention initiale.

Mais la constitution impose de nouvelles limites formelles au pouvoir du roi, stipulant qu'il doit désigner le "*Président du gouvernement*" (nouvelle appellation du Premier ministre) au sein du parti

qui a obtenu le plus grand nombre de votes aux élections. D'un autre côté, la constitution réserve trois domaines cruciaux- la religion, la sécurité et le choix des politiques stratégiques- comme étant le domaine exclusif du roi. Lorsque ces questions seront débattues par le gouvernement, le roi présidera le Conseil des ministres, qui aura automatiquement le dernier mot - et sans doute aussi le premier - dans toutes les décisions.

Entre les deux extrêmes, il existe une vaste zone grise où le parlement et le cabinet pourraient avoir un large pouvoir, s'ils décident de l'exercer, mais où le roi pourrait intervenir en déclarant des décisions stratégiques. Par exemple, le roi n'a normalement pas le contrôle sur les questions d'éducation; les décisions dans ce domaine seront prises par le cabinet, présidé par le chef du gouvernement. Si le roi décide cependant d'une certaine orientation stratégique dans l'Education nationale - les langues, ou des révisions de programmes - il peut intervenir et prendre l'affaire en mains.

Le roi a jusqu'à présent insisté en se mettant en avant sur toutes les politiques, comme cela avait été fait en 2001 quand il avait annoncé la formation d'une commission royale pour élaborer un nouveau code de statut personnel (les lois qui régissent le mariage et le divorce, entre autres questions), plutôt que d'accepter les recommandations déjà définies par les organisations de femmes et d'autres groupes de la société civile. En outre, réduire la probabilité que le parlement et le cabinet tenteront d'élargir leur domaine revient à une longue histoire de passivité et de déférence envers le roi. Les analystes affirment en effet que, même sous l'ancienne Constitution, le Parlement et le cabinet auraient pu exercer beaucoup plus de pouvoirs. Il est donc prudent de supposer que la réforme, dans tous les domaines, sera étroitement contrôlée par le souverain.

Le projet constitutionnel a été soumis à un référendum populaire le 1er juillet 2011 et, comme prévu, a été largement adopté. Les résultats officiels ont indiqué que 98,5 % des votants ont approuvé le nouveau document, et que le taux de participation s'est élevé à 73%. La victoire écrasante du référendum peut-être relativisée eu égard aux probabilités que la constitution soit pleinement mise en œuvre. L'absence de discussion sur la nouvelle constitution suggère que le vote était un vote de confiance pour le roi et pour son leadership, davantage qu'une déclaration d'adhésion à un ensemble de règles que le roi aussi devrait respecter.

Au delà de la constitution

Il ya une réelle possibilité que le passage à la nouvelle constitution ne soit pas suivi par une véritable réforme politique. Ceci, à son tour, pourrait causer des problèmes à l'avenir. En raison de l'ambiguïté du texte qui évoque le pouvoir du souverain, le roi pouvant encore garder le contrôle sur la plupart des décisions, à moins qu'elles ne soient contestées par les partis politiques dans le parlement ou au sein de l'opposition extraparlamentaire.

Cependant, la plupart des vieux partis sont des alliés du palais et n'ont pas l'intention de contester Mohammed VI. Les partis d'opposition de l'époque Hassan II, notamment le Parti conservateur de l'Istiqlal et l'USFP (Union Socialiste des Forces Populaires), ont perdu beaucoup de leur dynamisme. Leur leadership vieillissant ne semble pas intéressé par le bouleversement du statu quo. Le PAM (le nouveau Parti authenticité et modernité) n'est pas non plus une force qui va essayer de transformer le parlement en un contre-pouvoir au monarque.

Lancé par l'ancien ministre de l'Intérieur Fouad Ali el Himma, un ami personnel du roi, peu avant l'élection municipale de 2009, le parti a remporté le plus grand nombre de sièges aux conseils locaux.

Encore plus remarquable, il a établi une forte présence dans le parlement – bien qu'il n'ait pas été engagé dans les élections parlementaires – en raison des fusions de partis, des alliances, et des membres des autres partis qui ont changé leurs appartenances politiques pour rejoindre le PAM. En préparation des élections de 2011, le PAM, a été largement considéré comme le parti du roi, formant une "*Coalition pour la démocratie*", avec trois anciens partis du palais (le Rassemblement National des Indépendants, l'Union Constitutionnelle et le Mouvement Populaire) et quatre petits partis disparates, le Parti travailliste, le Parti de la Gauche Verte et le Parti islamiste de la Renaissance et vertu). Le G8, que les membres de l'alliance viennent à peine de constituer, a échoué à remporter une majorité des voix ; il va donc aller à l'opposition. Dans ce rôle, il va certainement interpeller le gouvernement, mais pas le roi.

Toutefois, le parlement tire parti de la plus grande influence qui lui a été accordée, sous la nouvelle constitution. Il dépend donc du parti qui a remporté la majorité dans les élections législatives du 25 novembre, le Parti Justice et Développement (PJD). Ainsi donc que le prévoit la nouvelle constitution, le roi a nommé le secrétaire général du PJD, Abdelilah Benkirane, au poste de chef du gouvernement.

Tandis que le succès du parti des islamistes au Maroc inquiète les laïques, en réalité, il est peu probable que le parti se présente comme un défenseur énergique du changement. D'abord, il ne contrôle que 107 sièges sur les 395 sièges parlementaires, suivi de près par le G8 dans une deuxième position assez proche, avec 101 sièges. Il sera donc contraint de former un gouvernement de coalition avec les partis de l'Istiqlal et d'autres, plus petits. Deuxièmement, le PJD a fait clairement savoir et à plusieurs reprises que l'un de ses principaux objectifs est d'être accepté comme un acteur politique légitime et de pouvoir s'intégrer pleinement dans le système politique. Cette volonté d'intégration a été claire dans le dernier parlement, où le PJD, qui avait remporté le deuxième plus grand nombre de sièges aux élections de 2007, s'était comporté comme un opposant extrêmement fiable, et n'a pas exercé beaucoup de pression pour le changement, malgré son engagement théorique pour un parlement plus fort.

Le roi a donc clairement gagné la première manche de la bataille des réformes. Il a réussi à faire face au début d'un soulèvement en se positionnant anticipativement par rapport aux manifestants et en acceptant leurs demandes. Mohammed VI a évité toute remise en question sérieuse de son autorité et a donné au pays une nouvelle constitution qui semble bonne sur le papier, mais ne l'a pas forcé à céder beaucoup de son pouvoir. Sa légitimité personnelle reste intacte. Ainsi, et au moins superficiellement, le Maroc ressemble à un modèle que toutes les monarchies arabes seraient bien inspirées de suivre, offrant une leçon sur la façon, même limitée, de la totalité des réformes : si celles-ci sont concédées rapidement et gracieusement, elles peuvent atténuer des pressions pour plus de changements drastiques venant de la base.

Pourtant, plusieurs facteurs pourraient encore faire tourner la victoire du roi en une victoire à la Pyrrhus. La nouvelle constitution a échoué à convaincre la majorité des Marocains que le nouveau parlement jouera un rôle important. Le taux de participation aux législatives n'était que de 45 %. Cela représente une amélioration par rapport à 2007 – seulement 37 % avaient voté – mais sans aucun signe de soutien au processus électoral. En fait, avant les élections marocaines, des experts prédisaient déjà que la participation des électeurs serait inférieure à 50 % et que cela constituerait un désaveu de la réforme du roi et un message clair qu'il faudra en faire plus. Par ailleurs, comme en 2007, de nombreux électeurs ont volontairement annulé leurs bulletins de vote comme un signe de protestation.

Le plus important dans le long terme, c'est le réveil possible de l'opposition extraparlamentaire, dont le Mouvement du 20 février et le dynamique visage sombre de la politique marocaine, le mouvement islamiste de Al-Adl wal-Ihsan.

Le mouvement de protestation du 20 février a juré de continuer son combat pour des réformes plus profondes. Jusqu'à présent, il a attiré peu de soutien, avec des manifestations à Rabat et même d'autres plus turbulentes, à Casablanca, qui ont pourtant rarement rassemblé plus de quelques milliers de manifestants. Derrière ces manifestations timides se cache beaucoup de mécontentement. Le Maroc souffre des mêmes maux économiques que d'autres pays arabes non producteurs de pétrole, des pays ayant un taux de chômage élevé, particulièrement chez les jeunes, et une croissance faible qui suggère un avenir sombre, un contraste visible entre les riches et les pauvres, et la corruption.

Ces problèmes existent dans un contexte riche en informations disponibles qui montrent aux gens que leur sort peut être évité. Ce dernier point est remarquablement visible dans les vastes bidonvilles denses qui entourent les villes, des jungles de tôle ondulée de rouille et de bâches en plastique, où chaque abri en ruine est néanmoins surmonté d'une petite antenne parabolique blanche.

Potentiellement, et plus importantes que le Mouvement de 20 février, sont les organisations qui le soutiennent, en particulier Al-Adl wal-Ihsan, qui est considérée comme étant la plus importante mouvance islamiste dans le pays (bien que les chiffres d'adhésion ne soient pas disponibles).

Le groupe refuse de participer ouvertement au processus politique, car il n'accepte pas la légitimité de la monarchie, où le roi joue le rôle de "*Commandeur des croyants*", dans un système politiquement jugé très corrompu.

Tout en exprimant un soutien pour le Mouvement du 20 février, Al-Adl wal-Ihsan a continué à rester sur la touche. Bien qu'il n'encourage pas ses membres à participer à des manifestations, il pourrait rapidement devenir un acteur majeur si les protestations s'arrêtent, et cela pourrait changer la donne.

Le roi a définitivement gagné la première bataille, mais le résultat de la guerre est encore loin d'être certain.

VERSION COMPLÈTE DU RAPPORT (EN ANGLAIS) :

http://carnegieendowment.org/files/arab_monarchies1.pdf