

# De la friture sur la ligne des réformes

## La libéralisation des télécommunications au Maroc\*

L'une des expressions les plus spectaculaires de la nouvelle « ère de concurrence » que connaît le Maroc en ce début de millénaire est sans aucun doute le choc des images véhiculées par la publicité. La bataille publicitaire ininterrompue que se mènent, depuis bientôt trois ans, les deux opérateurs téléphoniques IAM et Meditel a mis à rude épreuve la « culture » consensuelle supposée caractériser l'entrepreneur « indigène » : celui-ci aurait tendance à éviter la confrontation, préférant une stratégie de minimisation du risque garantie par des ententes directes et un système de quotas parrainé par le Makhzen (1). Le choix des images, des référents et des symboles, dans cette guerre qui a fait exploser le chiffre d'affaires d'un marché publicitaire dominé jusqu'alors par les multinationales du détergent et de la boisson gazeuse, n'est pas particulièrement novateur. Mais les deux principales figures qui se sont imposées présentent l'intérêt de dessiner en creux un certain imaginaire politique.

IAM, l'opérateur historique, s'inscrivant dans le prolongement du concept publicitaire (centré sur un héros national, sportif ou artiste) adopté par Mohammed VI lors de sa campagne pour asseoir son image de roi des pauvres, a jeté son dévolu sur Jamal Debbouz. Parti d'un quartier populaire de Casablanca, ce comédien fait aujourd'hui une belle carrière en France. Son prénom permettait au surplus un jeu de mot avec Jawal (« Itinérant »), nom du produit le plus populaire proposé par IAM. Surtout, il dessinait une nouvelle territorialité, puisqu'il pouvait incarner l'« allégeance perpétuelle », cette caractéristique juridique de la nationalité marocaine qui ne peut pas se perdre à moins que le roi en personne ne le décide. Là où il y avait lien de sujétion, la magie de la pub va nous suggérer une citoyenneté partagée, conquérante et presque moderne, car faussement impertinente.

Medi Telecom avait à construire sa légitimité autour de l'idée d'un enracinement local, afin de minimiser le handicap d'une origine étrangère, donc suspecte (2). En outre, il lui fallait répondre au défi d'une conquête-éclair du territoire, puisque le cahier des charges de la seconde licence GSM

**Béatrice Hibou**

CNRS (CERI)  
(hibou@ceri-sciences  
po.org)

**Mohamed Tozy**

Université Hassan II,  
Casablanca  
(tozy@casanet.net.ma)

\* Article paru dans  
*Critique internationale*,  
n° 14, janvier 2002,  
Presses de Sciences Po,  
Paris.

(1) Littéralement, le Makhzen est l'entrepôt ou le silo. Jusqu'au Protectorat, ce terme désigne la Maison royale, puis l'appareil d'Etat. Sans entrer dans une analyse approfondie du terme, on peut dire que le Makhzen représente aujourd'hui « un mode de gouvernement des hommes » (A. Claisse) mais aussi et surtout « une manière d'être et de faire, qui habite les mots, épice les plats, fixe la forme et le contenu de la relation entre gouvernant et gouvernés » (M. Tozy).

(2) Medi Telecom est constitué à 61 % par des

étrangers (30,5 % pour Portugal Telecom et autant pour Telefonica) et à 39 % seulement de Marocains (20 % BMCE Bank, 11 % Afriquia et 8 % CDG).

comportait l'équipement rapide de l'espace national, commune par commune. Le choix s'est porté sur un héros anonyme et « bien marocain », conducteur moustachu et légèrement bedonnant d'un quatre-tonnes : un symbole de cette zone grise du petit transport routier et de ses chauffeurs, syndiqués mais circulant au noir, qui refusent l'installation du disque de contrôle et sillonnent les routes du royaume sans feuille de route ni connaissance.

Ce routier, comme d'ailleurs Jamal Debbouz, porte en lui les contradictions profondes du royaume. L'un est aligné sur les grands de ce monde, alors que l'autre se débrouille tant bien que mal à la lisière de la société. Mais ils sont tous deux empêtrés dans une relation complexe et équivoque par rapport à un système archaïque et pourtant sans cesse réactivé. Nos héros, comme les entreprises qu'ils glorifient, sont ballottés entre citoyenneté et sujétion, représentation et incarnation, liens institutionnalisés et relations informelles.

### Les télécommunications et la succession dynastique

Notre enquête dans le monde des télécommunications nous a conduits au cœur du politique, et notamment de la succession monarchique (3). De façon évidente et presque littérale, puisque l'attribution de la seconde licence GSM (téléphonie mobile) a marqué de son sceau – et de ses dollars – la transition entre le père et le fils. Le dernier discours de Hassan II, prononcé le 8 juillet 1999, était presque entièrement consacré à l'opération, exaltant les bienfaits de la transparence et de la compétence et, surtout, définissant l'utilisation de cette « manne » téléphonique (*voir encadré page 61*). Le premier acte officiel de Mohammed VI a été de recevoir le fameux chèque, son premier conseil des ministres a été consacré à ce dossier, et son premier *dahir* (édit royal) a concerné l'attribution officielle de la licence à Medi Telecom. Mais notre épisode téléphonique est aussi révélateur, d'une façon moins anecdotique, de la transition politique sanctionnée par une alternance consensuelle. L'évolution du secteur des télécommunications, secteur moderne par excellence, est présentée par les réformateurs comme exemplaire. Elle indiquerait la voie d'une réforme plus générale de l'administration et la direction que devraient prendre les nouvelles modalités de régulation.

Avant de commencer, le décor, donc, qui se révèle assez banal. A partir de 1984, avec la séparation des activités de la poste et des télécommunications, la réforme sectorielle prend forme sous des auspices fort traditionnels, directement inspirés des expériences étrangères. En 1996, les transformations s'accélérent, avec le vote de la loi 24/96 qui clarifie les fonctions de l'Etat dans ce secteur, créant un établissement public, régulateur indépendant, l'ANRT (Agence nationale de réglementation des télécommunications), et deux entreprises publiques qui deviendront par la suite sociétés anonymes : l'opérateur télécommunications, IAM (Itissalat

(3) Nos principales sources sont les entretiens avec les acteurs concernés de près ou de loin (plus de cinquante entretiens réalisés entre l'été 1999 et l'été 2001), la presse spécialisée, la presse économique internationale et surtout marocaine (*la Vie économique, l'Economiste, la Nouvelle Tribune, le Journal, la Gazette du Maroc, Maroc hebdo...*).

**Le dernier discours du roi Hassan II**  
**Discours à la Nation prononcé le 8 juillet 1999**  
(extrait)

[...] « J'ai, cher peuple, une très bonne nouvelle à t'annoncer : comme tu le sais, cher peuple, nous avons entrepris de privatiser les télécommunications dans le cadre de la deuxième licence GSM. Lorsque nous avons engagé cette opération, nous espérions atteindre, dans le cadre de la concurrence, 400 millions de dollars, ce qui constitue un chiffre très important eu égard à la dimension du Maroc. Quelle fut grande notre surprise et immense notre joie lorsque nous avons constaté que la concurrence a été telle que celui qui a remporté cette licence a fait une offre de plus d'un milliard de dollars, soit 11 milliards de dirhams. A la lecture de ces chiffres, on constate que ce prix n'a cours que dans les pays européens développés, dotés d'une économie forte, d'une assise solide et de très importants capitaux.

Le fait que l'on soit, nous, en mesure d'atteindre ce chiffre – par delà la bonne surprise qu'il nous a procurée – représente un élément qui nous rassure et nous incite à rendre grâce à Dieu.

Car ce chiffre ne peut être atteint que par les Etats qui ont montré, par leur capacité à traiter leurs dossiers dans la transparence, avec honnêteté, technicité et savoir-faire, qu'ils sont au niveau des pays évolués.

Le Maroc s'est attelé depuis l'année 1995 à examiner ce dossier avec minutie, s'entourant d'un cordon salubre fait d'honnêteté, de concertation et de recours aux avis judicieux, œuvrant en silence, mais avec sérieux et constance, cinq années durant pour pouvoir ouvrir son dossier devant tout le monde et dire : voici les pages de mon dossier. Elles sont propres, saines, transparentes et ne contiennent que ce qui incite à la satisfaction et à la fierté. De ces 11 milliards, il reste, cher peuple, après que le gouvernement eut inclus 400 millions de dollars dans son budget, sept milliards de dirhams, une somme extrêmement importante. Si elle est intelligemment gérée, chaque milliard peut générer trois milliards, ce qui portera cette somme à 21 ou 22 milliards de dirhams. Comment ? D'abord la décision qui doit être prise – et J'ai fait le nécessaire à cet égard et discuté avec le Premier ministre lorsqu'il était hospitalisé – consiste à ne pas affecter ces sept milliards de dirhams à la Trésorerie de l'Etat ou au budget de fonctionnement, ou encore à les dépenser pour colmater les brèches. Cette somme doit être déposée dans un compte spécial. Grâce à ce compte et à cette importante somme, nous ferons du Royaume un immense chantier d'une grande fébrilité, du sud au nord et d'est en ouest, un chantier qui sera marqué par d'intenses activités d'édification et d'équipement, non pas ces activités sans impact réel ou des œuvres sociales creuses, mais des activités qui créent l'emploi avec un effet d'entraînement sur d'autres secteurs générateurs d'emplois. Ainsi nous serons en mesure de mettre au point des programmes très précis, en dehors du Plan quinquennal, pour éviter de tomber dans la routine. Dieu nous a comblés de cette manne et nous ne devons pas attendre de l'inclure dans le Plan quinquennal. [...] »

al-Maghrib, devenu plus tard Maroc Telecom) et l'opérateur postal, BAM (Barid al-Maghrib). La loi sur la déréglementation du secteur des télécommunications est adoptée en juin 1997 et promulguée en août de la même année. Les décrets d'application et les nominations sont publiés en février 1998 et, à partir de cette date, le nouveau système se met en place. Deux opérations exceptionnelles vont marquer le paysage tant sectoriel que macro-économique et politique : l'attribution de la seconde licence GSM et son succès éclatant en juin 1999 ; la privatisation partielle de l'opérateur historique, plus laborieuse, mais finalement réussie, en décembre 2000. Elles s'accompagnent de l'arrivée de grands opérateurs internationaux : d'une part, le consortium luso-espagnol composé de Portugal Telecom et de Telefonica, allié aux intérêts marocains BMCE Bank et Afriquia pour constituer le groupe Medi Telecom, d'autre part, le français Vivendi qui entre pour 35 % dans l'opérateur historique marocain. Elles concrétisent surtout une stratégie d'ouverture à la concurrence et d'adoption de méthodes de gestion privées.

### L'Etat de droit est dans la loi...

Aujourd'hui, le concept d'Etat de droit et sa composante le plus souvent invoquée au Maroc, la « transparence », ont perdu de leur portée subversive. Ils sont même constitutifs d'une nouvelle légitimité : pas un fonctionnaire, pas un patron, pas un politique, ni même un courtisan n'hésiterait à vanter de façon ostentatoire les vertus de la transparence, dans les discours officiels aussi bien que dans les discussions privées (4). En ce sens, la loi de 1996 et la création de l'ANRT sont les précurseurs des réformes tant attendues de l'environnement des affaires. Dans ce domaine comme dans les autres, l'impulsion est autant venue des bailleurs de fonds que du roi. En fin politique, ayant senti le vent idéologique tourner et la pression s'accroître (5) et préparant sa succession (6), Hassan II a, dès 1995, développé publiquement ce thème (7). Dès lors, l'Etat de droit, la gouvernance – bonne, s'entend – et la transparence étaient érigés en vocabulaire légitime de la modernisation économique du pays.

Dans le secteur des télécommunications, ce discours n'est pas resté lettre morte. Des avancées indéniables ont été réalisées, aussi bien dans les textes que dans le fonctionnement quotidien, grâce, notamment, à l'activité de l'ANRT à partir de février 1998 (préparation de l'appel d'offres, traitement des plis, puis gestion des litiges) et à l'ouverture effective à la concurrence à partir de mars 2000, date d'entrée en fonction de Medi Telecom. La comparaison, d'une part, avec les textes et pratiques antérieurs, d'autre part, avec les situations analogues dans les pays occidentaux, permet de mesurer l'étendue et la portée de la réforme marocaine. Le dahir n° 1-97 du 7 août 1997 portant loi n° 24/96 ainsi que les décrets promulgués le 25 février 1998 et le 2 août 1999 constituent une véritable charte de la télécommunication (8) : les principes comme les définitions du lexique

(4) Même un Driss Basri, ancien ministre de l'Intérieur de Hassan II, succombe à la mode. Au lendemain de l'attribution de la seconde licence GSM, il déclare : « L'opération GSM2 est le résultat d'un travail marqué par le sérieux et la transparence. » (*Economap*, 6 juillet 1999).

(5) A la suite, notamment, de la publication de rapports de la Banque mondiale critiquant le Maroc pour ses retards dans les réformes, pour ses violations de l'Etat de droit et pour ses insuffisances flagrantes en matière sociale. Ces rapports ont été rendus publics, et Hassan II a

technique y sont exposés avec une clarté et une solennité exceptionnelles dans ce pays, ce qui aurait dû éviter les difficultés de lecture et d'interprétation. Sept titres et cent onze articles consacrent la naissance du régulateur ainsi que celle de Itissalat al-Maghrib et Barid al-Maghrib. L'association dans une même loi de l'autorité de régulation et des établissements que cette dernière sera chargée de contrôler s'explique historiquement ; mais elle est sûrement pour quelque chose dans la difficulté qu'aura l'ANRT à se faire respecter. Quoi qu'il en soit, comparée aux textes en vigueur dans la plupart des pays, y compris développés, la loi est à jour ; elle est même en avance pour certaines dispositions, par exemple à propos du régulateur indépendant (titre II, articles 27 à 38 *bis*).

Le baptême du feu de la nouvelle autorité de régulation a été couronné d'une réussite exemplaire, l'attribution de la seconde licence GSM. L'événement a été accueilli, aussi bien au Maroc qu'à l'étranger, comme un succès éclatant : « Le marché du siècle » (9), « Incroyable jackpot pour le Trésor », « Un indice de confiance », « Un record mondial », « Dial M for Money, Mobiles and Morocco. Rabat's \$1 billion GSM deal breaks all records » (10). Et ce succès est explicitement associé à la régularité de la procédure : « La transparence du Maroc qui gagne », « Les premiers dividendes de la transparence », « Le prix de la transparence », « La transparence paie » sont autant de titres de journaux qui saluent l'événement. De fait, au-delà de la somme inespérée atteinte pour l'acquisition de la licence (1,1 milliard de dollars, alors que le gouvernement avait tablé sur une somme de 400 ou 500 millions), la qualité de la procédure a été remarquée par tous les opérateurs qui ont soumis des offres et par la Banque mondiale, véritable inspiratrice des réformes.

Dans sa pratique quotidienne, la nouvelle régulation présente des avancées indéniables en matière de libéralisation. Au regard de l'apprentissage d'une régulation moins arbitraire et plus conforme à l'Etat de droit, le site Internet de l'ANRT (11) est impressionnant dans le paysage marocain des administrations, et même des entreprises et notamment des opérateurs de télécommunication. On y trouve les textes fondateurs de l'agence, bien entendu, mais également le rapport d'évaluation de la seconde licence GSM, les litiges entre opérateurs et les rapports d'évaluation de ces derniers, etc. Par ailleurs, l'entrée d'un second opérateur a eu un effet décisif sur l'évolution du secteur (12). En termes de prix tout d'abord : même s'ils demeurent relativement élevés, notamment pour les tarifs internationaux, ils ont substantiellement baissé (le coût de 360 minutes est passé de 140 \$ fin 1998 à 60 \$ début 2000, et la baisse se poursuit). En termes d'offre de produits et de couverture du territoire ensuite : les listes d'attente n'existent plus ; et, notamment grâce au dynamisme de Medi Telecom qui a pris de l'avance sur son cahier des charges, aujourd'hui 90 % de la population vit dans des régions couvertes par le GSM. En termes de clientèle enfin : le nombre total d'abonnés (mobile et fixe) est passé d'un peu moins d'un million en

lui-même incité au débat. Voir la presse de l'époque et le rapport lui-même : World Bank, *Kingdom of Morocco. Preparing for 21<sup>st</sup> century. Strengthening the Private Sector in Morocco*, Report 11894-MOR, Washington, juin 1994 et Banque mondiale, *Royaume du Maroc. Memorandum économique, vers une augmentation de la croissance et de l'emploi*, vol. 1, Rapport 14155-MOR, Washington, septembre 1995.

(6) A la fois par des manœuvres politiciennes à caractère répressif et autoritaire, comme la fameuse « campagne d'assainissement » (voir note 38), et par la relance de réformes structurelles beaucoup plus conformes aux normes internationales.

(7) La première référence officielle de Hassan II à l'Etat de droit daterait de mai 1995, lors d'un discours devant le patronat ; en 1996, cette référence est réitérée par écrit dans le *gentlemen's agreement* scellant la réconciliation entre le Palais et le patronat. Pour cette chronologie, voir M. Catusse, *L'entrée en politique des entrepreneurs marocains*, thèse de doctorat, Aix-en-Provence, 1999.

(8) Décret n° 2-97-813 du 27 chaoual 1418 (25 février 1998) portant application des dispositions de la loi n° 24/96 relative à la poste et aux télécommunications pour ce qui est de l'ANRT ;

décret n° 2-97-1027 (même date) relatif aux conditions de fourniture d'un réseau ouvert de télécommunications ; décret n° 2-97-1024 (même date) fixant la liste des services à valeur ajoutée ; décret n° 2-97-1025 (même date) relatif à l'interconnexion des réseaux de télécommunications ; décret n° 2-98-158 (même date) portant nomination de membres du conseil d'administration de l'ANRT ; décret n° 2-97-1026 (même date) relatif aux conditions générales d'exploitation des réseaux publics de télécommunications ; décret n° 2-98-156 (même date) pris pour l'application des articles 96 et 97 de la loi n° 24/96 relative à la poste et aux télécommunications ; décret n° 2-98-157 (même date) portant délégation de pouvoir en matière de fixation des redevances pour assignation de fréquences radioélectriques ; et décret n° 2-99-895 du 19 rabi II 1420 (2 août 1999) portant attribution de la licence d'établissement et d'exploitation du deuxième réseau public de téléphonie cellulaire de norme GSM.

(9) Tous les titres qui suivent sont tirés de la presse locale mentionnée en note 3.

(10) *Middle East Business Weekly*, vol. 43, n° 29, 23 juillet 1999.

(11) <http://www.anrt.net.ma>

1993 à près de 5 millions en 2001, notamment grâce au développement de nouveaux produits adaptés au faible pouvoir d'achat, en l'occurrence les cartes pré-payées. Les détenteurs de mobile sont ainsi passés de 364 000 en décembre 1999 à plus de 3 millions en janvier 2001. Et les marges de progression sont encore importantes : ainsi le taux de pénétration téléphonique est trois à quatre fois plus élevé à Casablanca que dans le reste du pays. Cette explosion n'a pas seulement eu lieu sur le segment libéralisé : le nombre de clients du téléphone fixe a, lui aussi, fortement augmenté, passant de 827 000 en 1993 à 1 515 000 en 2001, alors même que ce segment du marché est encore sous le régime du monopole, du moins jusqu'en 2002. La réaction de l'opérateur historique a été indiscutablement efficace et rapide : la modernisation, commencée en 1993, s'est accélérée, et aujourd'hui la numérisation est proche de 100 %, le taux de défaillance s'est nettement réduit et la productivité du travail a augmenté... Enfin, l'impact macro-économique du secteur n'est pas négligeable : on estime que 20 000 nouveaux emplois ont été créés avec l'arrivée de Medi Telecom et le développement du marché grâce à sa libéralisation, même s'il faut prévoir que IAM, qui compte 14 000 employés, va certainement rationaliser sa production avec l'arrivée de Vivendi.

### ... et « le diable est dans les détails »

Mais l'histoire ne s'arrête pas là... Comme aime à le répéter un des acteurs majeurs de la réforme, « le diable est dans les détails ». Et non seulement les détails sont ici innombrables, mais certains sont de taille. Souvent, ce que la loi impose, une simple circulaire peut le neutraliser – sans l'annuler ni l'abroger, car il faut bien respecter la hiérarchie des normes ! Les conflits entre acteurs, parfois violents, et les divergences d'interprétation sont nourris autant par l'opacité des propos que par des omissions volontaires.

Si l'on peut accepter que certains fonctionnaires de l'ANRT, et non des moindres (par exemple l'assistante du directeur général ou la personne responsable de l'évaluation des licences), n'aient pas été payés pendant neuf mois et que la banque conseil ait dû apporter son expertise sans rémunération pendant deux mois pour cause de dysfonctionnement bureaucratique, comment expliquer que l'ANRT définisse des sanctions contre des opérateurs et que celles-ci ne soient toujours pas appliquées ? Que des situations de concurrence déloyale soient constatées et que le régulateur soit impuissant à redresser le tort ainsi fait ? Que le ministre des Finances, le secrétaire d'Etat aux Postes et Télécommunications et le ministre de l'Intérieur siègent à la fois dans le conseil d'administration du régulateur et dans le conseil de surveillance de l'opérateur historique ?

En réalité, il y a rarement, sinon jamais, violation de la loi. Mais « le diable est dans le détail »... des décrets, des recoins du droit administratif et des vides juridiques. Ainsi l'ANRT dépend du Premier ministre pour sa



tutelle, et par conséquent pour son budget de fonctionnement, ce qui a rendu possible, dans une situation de conflit, une rétorsion insidieuse par le non-versement des salaires. Le conseil d'administration de l'ANRT est certes institué par la loi 24/96, mais c'est le décret de février 1998 qui en a nommé les membres pour cinq ans. Ont ainsi été introduits les germes de l'interventionnisme politique, puisqu'y ont été nommés non des personnes indépendantes ou même des représentants de divers ministères, mais les ministres en tant que tels. Sans compter que le conseil de surveillance de IAM a été négocié entre Vivendi, nouveau partenaire stratégique de l'opérateur historique, et le gouvernement, voire le Palais... ce qui laisse la porte ouverte aux conflits d'intérêts, sans contrainte juridique aucune puisque IAM est désormais une société anonyme de droit privé. La loi donne au régulateur le pouvoir de sanction absolue (suspension ou retrait de licence), mais laisse au ministère concerné (le secrétariat d'Etat aux Postes et Télécommunications) l'application des sanctions intermédiaires. Or, le plus souvent, ce sont les seules sanctions à pouvoir être prises, ce qui donne à « l'entité gouvernementale » une possibilité de ne pas intervenir dont elle use largement. La liste pourrait s'allonger, mais on aura compris la logique des mécanismes en cause. On reviendra tout au long de notre enquête sur ces absences, parfois voulues, de coordination et de cohérence, ces lacunes, ces vides car ce sont ces « détails » qui, *in fine*, orientent les réformes et leur donnent une signification. Mais il importe déjà de souligner que ce dédale juridique rend passablement compliqué et ambigu le respect de l'Etat de droit.

La question se trouve alors inversée : on peut en effet se demander comment, dans ces conditions et notamment dans le climat d'hostilité entre acteurs, le nouveau montage institutionnel résiste néanmoins. Malgré ses affrontements avec une bonne partie des administrations concernées et avec l'opérateur historique, une institution comme l'ANRT a tout de même pu fonctionner, et même très bien si l'on en juge par sa capacité à gérer l'attribution de la seconde licence GSM. On pourra avancer que l'ANRT a toujours été puissamment soutenue par les acteurs internationaux : matériellement, avec un prêt de la Banque mondiale, une expertise étrangère et le recours à du personnel international, mais aussi politiquement, avec les félicitations répétées des bailleurs de fonds et de la presse internationale, qui l'ont érigée en exemple (13). Cela dit, dans le contexte marocain, un tel appui peut aussi exacerber les tensions en dé-légitimant une action « imposée de l'extérieur ». Un tel soupçon de collusion avec l'étranger a par exemple été fatal à la stratégie d'« intégration de la femme » que le gouvernement a dû abandonner face aux attaques islamistes. En réalité, l'ANRT a bénéficié d'un autre soutien, autrement plus puissant : celui du Palais. Dès sa création, l'Agence s'est vu ainsi conférer la légitimité historique du Makhzen, légitimité première par rapport au gouvernement. Si l'ANRT est acceptée, si elle est légitime, si elle fonctionne, c'est certes en raison

(12) Les chiffres qui suivent sont tirés de World Bank, *Report and Recommendation of the President of the International Bank for Reconstruction and Development to the Executive Board of Directors on a Proposed Information Infrastructure Sector Development Loan in the Amount of US\$ 65 Million to the Kingdom of Morocco*, P-7451-MOR, Washington, 16 avril 2001, et de la documentation de l'ANRT.

(13) Voir par exemple « Introducing telecommunications competition through a wireless license. Lessons from Morocco », *Public Policy for Private Sector*, note n° 19, The World Bank Group, Washington, novembre 1999.

des textes qui fondent cette agence « indépendante » et lui donnent les pouvoirs de régulation. Mais c'est surtout parce que cette réforme, comme toutes les autres d'ailleurs, vient du Palais qui en impulse le rythme. L'ANRT était soutenue personnellement par Hassan II, essentiellement à travers un appui direct et ostensible à son directeur général, Mostapha Terrab. Cela peut sembler paradoxal puisque l'Etat de droit tire précisément sa force du respect de la loi, et non de relations personnelles. Or la loi place l'ANRT sous la tutelle du Premier ministre. Mais, plus encore que les rumeurs, le fonctionnement de l'institution et le déroulement des événements suggèrent que, derrière les textes, la hiérarchie des légitimités reste la même.

« Terrab vient du Palais », « il est « backé » par Hassan II », la réforme « c'est le fait du Palais ». Voilà ce que l'on peut entendre et qui tout à la fois donne sa force au montage actuel, mais en souligne aussitôt les faiblesses. Car la place accordée à Hassan II dans l'évolution du secteur des télécommunications n'est ni fantasmagorique, ni exagérée. Effectivement, après avoir été boursier du Palais et envoyé à ce titre à Harvard et au MIT, Terrab est, à son retour, chargé de mission au Cabinet royal et travaille avec le conseiller aux affaires économiques de Hassan II, André Azoulay. Il est membre du fameux « G14 » (14) à partir de 1996. Il a été choisi et nommé à la tête de l'ANRT par Hassan II pour diriger l'ANRT, et non par Abderrahman Youssoufi, tout nouveau Premier ministre qui, en vertu des textes, représente pourtant l'autorité de tutelle de l'Agence. Lorsque certains membres du gouvernement d'alternance sont entrés en conflit avec celle-ci, au moment de la préparation de l'appel d'offres pour la seconde licence GSM, Terrab a systématiquement eu recours à Hassan II pour lever les obstacles les plus graves, atténuer les tensions ou éviter l'enlisement (par exemple dans l'épisode des salaires non versés). De même, pour la privatisation de IAM, c'est le Palais qui a réintroduit l'ANRT dans le jeu, par le biais de la constitution d'une commission royale, alors même que l'Agence aurait dû être, dès le départ, associée à la rédaction du cahier des charges, en vertu de la loi 24/96. Et, quand les tensions ont atteint leur paroxysme entre le secrétaire d'Etat et le directeur général de l'ANRT, Mohammed VI a renouvelé sa confiance à ce dernier et l'a fait savoir en le conviant à son voyage officiel au Sénégal. Dans un pays où les promotions et les disgrâces se jouent d'abord sur des symboles, une cérémonie à elle seule résume cette prééminence implicite du Palais : l'annonce du résultat de la seconde licence. Ce n'est pas le gouvernement, ni même le Premier ministre qui a proclamé publiquement le vainqueur. Si Hassan II n'était pas physiquement présent à la conférence de presse de ce jour-là, c'était lui qui en avait dicté la mise en scène : au siège de l'ANRT, Driss Basri, ministre d'Etat, et Mostapha Terrab, directeur général, étaient au centre. Les ministres concernés étaient également conviés (ainsi que le président de l'opérateur historique, Abdeslam Ahizoune), mais ils étaient plus éloignés et avaient été invités comme membres non pas du gouvernement, mais du

(14) *Think tank* créé à l'initiative de Hassan II et composé de jeunes gens prometteurs, essentiellement des « technocrates ». Sa mission est de réfléchir aux problèmes économiques et sociaux du Maroc.



conseil d'administration de l'ANRT. Cette chorégraphie en dit plus long que beaucoup de discours : le Palais est au centre de ce nouveau dispositif administratif, de ce nouveau modèle de régulation pourtant ostensiblement organisé autour d'une entité indépendante. Autrement dit, l'ANRT, c'est certainement l'Etat de droit, mais à un détail près : c'est l'Etat de droit adossé au Makhzen. Et aujourd'hui, ce jeu ne se déchiffre que par référence à l'ambiguïté de l'alternance, où le pouvoir de décision finale ne peut être l'objet de la compétition politique.

Cela ne doit pas étonner. Comme nous l'ont répété tous nos interlocuteurs, « il n'y a qu'un sommet au Maroc », « il n'y a qu'un pouvoir central », y compris dans le domaine économique. Qu'on les habille par des textes ou qu'on les laisse crûment apparaître, l'arbitrage royal et l'interventionnisme du Palais donnent le ton de la dynamique politique. Si elle est loin d'être unique, la configuration marocaine a le mérite de poser très clairement les limites d'un discours simpliste sur l'Etat de droit (15) en soulignant que ce principe ne se superpose pas forcément avec le principe de légitimité historique d'une société (16), mais doit composer avec lui, au risque de devenir inintelligible et d'y perdre son âme. L'expérience marocaine oblige à complexifier le discours sur l'Etat de droit, mais elle en révèle aussi l'instrumentalisation fréquente dans des pays aux traditions politiques différentes de celles qu'idéalise la vulgate occidentale (17). Le besoin d'arbitrage royal est aux antipodes de l'Etat de droit, tout comme l'arbitraire et l'opacité, instruments privilégiés du Makhzen, même si celui-ci continue de jouer des arguties juridiques pour cacher des pratiques que le catéchisme international réprouve.

Cela dit, ce discours est en lui-même performatif. La transparence et l'Etat de droit sont aujourd'hui les références sémantiques obligées, car seules légitimes, des débats mais aussi des conflits politiques les plus traditionnels entre hommes, entre institutions, entre corps, entre tendances politiques... La confusion des genres, l'arbitraire, la place périphérique de la loi, voire sa marginalité et la primauté des relations et des réseaux de connaissances ne peuvent plus être ouvertement revendiqués, en dépit de pratiques à l'opposé de ce discours, en dépit aussi de l'ambivalence et de l'incertitude des acteurs face aux nouvelles normes – du moins pour leurs propres affaires... Comme le montrent les conflits par presse interposée, les différents acteurs se positionnent par rapport à la loi et s'accusent mutuellement de la violer. La transparence est désormais le label de la bonne conduite, la non-transparence, le blâme suprême. La remarque d'un de nos interlocuteurs résume bien cette nouvelle situation : « Les règles de transparence et de bonne gouvernance sont absolument nécessaires. Elles font partie de ces éléments de confiance indispensables aux investissements, notamment étrangers. Il est normal que les gens se réclament le plus possible de ces valeurs internationales. En général, lorsqu'ils parlent de leur opération, ils disent qu'elle est transparente ; et celle de leur adversaire, nécessairement,

(15) John Ohnesorge a bien montré le caractère fourre-tout de cette notion, y compris dans les sociétés occidentales dans lesquelles elle s'est formée : J. Ohnesorge, « The rule of law, economic development, and the developmental states of Northeast Asia », dans Christoph Antons (ed.), *Law and Development in East and South-East Asia*, Richmond (UK), Curzon Press, 2001.

(16) Voir M. Tozy, *Monarchie et islam politique au Maroc*, Paris, Presses de Sciences Po, 1998.

(17) Voir B. Hibou, « De la privatisation de l'économie à la privatisation de l'Etat », dans B. Hibou (dir.), *la Privatisation des États*, Paris, Karthala, 1999.

non transparente ». Et non seulement ce discours structure désormais les débats de la vie politique, mais il entend tout expliquer, ou presque ! Les succès financiers des concessions sont expliqués par des procédures transparentes et leurs échecs par l'opacité. La venue des investissements extérieurs est liée à l'existence d'un Etat de droit, et leur absence par un environnement des affaires peu fiable. Il va de soi que tout cela est une vue de l'esprit. Mais ce langage, très nouveau au Maroc, dénote des transformations profondes au sein de la société, même si les principes ainsi ostensiblement magnifiés entrent en contradiction avec nombre d'intérêts, de logiques d'action, de manières de penser et de comprendre les situations.

### Le transfert « désamorcé » (18) des modes internationales

Les discours sur la bonne gouvernance ne sont pas les seuls à être exportés par la communauté internationale. La diffusion de toutes sortes de modes se traduit aussi, au Maroc comme ailleurs, par des pratiques concrètes, par exemple la mise en place de procédures, la création d'organismes, la publication de nouveaux textes juridiques. Ainsi en est-il aujourd'hui des régulateurs indépendants, de la privatisation et de l'appel au privé ou du développement des régimes de concession et de délégation. Dans notre exemple du secteur des télécommunications, une chose frappe dans ce transfert de savoir-faire : son caractère partiel, policé, lissé, simplifié. Lorsque l'on compare les écrits de la Banque mondiale ou des organismes travaillant à la mise en place des réformes administratives et institutionnelles dans les pays en développement (19) avec la littérature spécialisée sur la question en Europe (20), on ne peut qu'être frappé par la simplification, par la perte d'information, de nuances et de problématisation, par le processus de dépolitisation et d'idéalisation des premiers. Certes, il s'agit dans un cas d'« opérationnels » qui doivent mettre en place de nouvelles procédures et de nouveaux organismes et, dans l'autre, de chercheurs qui analysent des processus en cours (21). Mais l'indifférence à l'égard des questionnements de ces derniers conduit à sous-estimer les conflits consubstantiels au modèle lui-même, et donc à surestimer ceux qui adviennent lors de sa mise en œuvre dans une société donnée. Parmi les points en débat dans les pays européens, on peut citer : le schéma de régulation pour lequel opter ; la réalité et la nature de l'indépendance des régulateurs ; les conflits d'intérêts entre objectifs différents et non toujours compatibles ; les problèmes de compatibilité et de hiérarchie entre droit public (qui gère les relations du régulateur) et droit privé (du fait des licences d'exploitation mais, de façon générale, de la nature privée des opérateurs) ; les enjeux d'une technocratisation de la vie économique et de la décrédibilisation du politique ; et, inversement, les enjeux politiques d'une régulation indépendante ; la multiplicité des régulateurs et leurs relations ; et, de façon concomitante, la difficulté pour l'agence de régulation indépendante de se protéger de ses concurrents ; la complémentarité avec d'autres lois et avec d'autres régulateurs indépendants

(18) En référence au texte de Mohamed Tozy, « Représentations/intercessions : les enjeux de pouvoir dans les champs politiques désamorcés au Maroc », dans Michel Camau (dir.), *Changements politiques au Maghreb*, Editions du CNRS, 1991, p. 153-168, qui montre qu'en raison de la place du Makhzen et de sa stratégie de cooptation, la prise de pouvoir n'est pas l'enjeu principal du jeu politique.

(19) Documents de la Banque mondiale tels que les rapports P-7265-MOR d'avril 1999 et P-7451-MOR d'avril 2001 sur les prêts au secteur des télécommunications et les nouvelles technologies de l'information, ou encore les lettres spécialisées telles que *Pyramid Alerts Monthly Focus* qui dépend du groupe The Economist.

(20) C. Long, M. Rhodes, « The nature, application and enforcement of regulation : Public duties and private rights », *Tolley Communications Law*, vol. 1, n° 2, 1996 ; M. Thatcher,

(en France, Conseil de la concurrence, Commission des monopoles et fusions) ; enfin, la relation avec la justice.

Le système économique et institutionnel marocain est caractérisé par la prégnance du modèle économique protectionniste et interventionniste, où les positions économiques se construisent à partir des positions de pouvoir ou du moins de la proximité avec celui-ci ; donc aussi par les résistances à la dérégulation, par la nature ambivalente d'un secteur privé surpolitisé et par sa faible internationalisation. En outre, l'occultation de ces débats et tensions amplifie le caractère conflictuel de la libéralisation et de la rérégulation du secteur des télécommunications. Ces conflits sont d'une banalité confondante. Celui qui oppose l'ANRT et le secrétariat d'Etat à propos de l'absence de sanction à l'encontre de Maroc Telecom (au sujet de la baisse de 10 % du tarif des communications du fixe au mobile, qui ne concernait que le mobile IAM au détriment du mobile Meditel) fait écho au conflit entre l'ART française et le ministère de l'Education autour d'un accord privilégié avec France Télécom pour développer Internet à l'école. C'est l'antagonisme classique entre deux régulateurs, entre une technocratie qui cherche à appliquer son objectif prioritaire (la concurrence) et une administration qui veut développer une politique (« préserver » le téléphone fixe au Maroc, développer Internet en France). De même, dans le contexte de remise en cause du monopole de l'opérateur historique, les litiges entre opérateurs font en quelque sorte partie du paysage sectoriel. Les accrochages entre IAM, Medi Telecom, l'ANRT, le secrétariat d'Etat et le gouvernement n'ont rien d'exceptionnel. Ils ont leurs pendants récurrents entre France Télécom, Telecom Italia ou British Telecom (qui cherchent à perpétuer les avantages de leur position monopolistique), les nouveaux opérateurs privés tels que Bouygues, Vivendi, Omnitel, Orange ou Mercury (qui cherchent à démanteler rapidement les anciens monopoles et à prendre des parts de marché), les agences de régulation telles que l'ART ou l'Oftel (qui veulent appliquer leurs règles et s'imposer comme principal régulateur), les ministères (qui veulent aussi faire prévaloir leur rôle de régulateur politique en tant que promoteurs de la politique sectorielle) et les gouvernements (qui sont souvent mis en difficulté dans leur rôle d'actionnaire des opérateurs historiques). Ils portent, en Europe comme au Maroc, sur le niveau des charges de l'interconnexion, la concurrence déloyale, le financement du service universel, l'élimination des subventions croisées entre fixe et mobile, entre national et international, l'indépendance relative de l'autorité administrative indépendante, etc.

Toutefois, les conflits sont vécus au Maroc avec beaucoup plus d'acuité, voire dans le drame, précisément parce que l'on a « oublié » que les oppositions d'intérêts et les tensions entre acteurs sont inhérentes au modèle de régulation, et surtout en raison de l'opacité politique actuelle. A tout propos, on invoque le non-respect de la loi, voire sa violation, le caractère dangereux des situations de non-droit, la singularité du Maroc en la matière.

« Regulating the regulators : The regulatory regimes for the British privatised utilities », *Parliamentary Affairs*, vol. 51, n° 2, avril 1998 ; M. Thatcher, *The Politics of Telecommunication : National Institutions, Convergence and Change in Britain and France*, Oxford, Oxford University Press, 1999 ; E. Cohen, *L'ordre économique mondial. Essai sur les autorités de régulation*, Paris, Fayard, 2001.

(21) Cela aussi n'est pas le propre du secteur des télécommunications, et on le retrouve de façon générale chez les bailleurs de fonds qui veulent mettre en place des réformes clés en main. Voir par exemple B. Hibou, *Économie politique du discours de la Banque mondiale en Afrique : du catéchisme économique au fait (et méfait) missionnaire*, Les Études du CERI n° 39, mars 1998.

(22) Il est évident que les réformateurs, surtout nationaux, ont souvent conscience de l'importance de cet environnement et des autres éléments du « puzzle libéral ». Ils considèrent d'ailleurs souvent, comme le fait un Mostapha Terrab au Maroc, que la transformation sectorielle doit servir d'exemple et de premier pas vers une transformation généralisée des modes de régulation. Cela n'enlève rien à notre argument : il est difficile de faire fonctionner un organisme sans faire évoluer en même temps tout un ensemble d'institutions et surtout de comportements. Les difficultés rencontrées aujourd'hui dans la régulation des télécommunications et surtout le blocage dans la « duplication » de l'expérience le confirment.

(23) M. Thatcher, « The Europeanisation of regulation. The case of telecommunications », *EUI Working Paper*, RSC n° 99/22, Florence, Institut universitaire européen, 1999.

La comparaison avec d'autres situations suggère une explication à cette interprétation radicale des conflits. Dans leur travail de transposition, en effet, les réformateurs marocains (et leurs alliés de la Banque mondiale) ont négligé (22) des pans entiers du « modèle », à savoir l'environnement dans lequel la mise en place du régulateur est réalisée. C'est-à-dire, concrètement, l'ensemble des législations touchant la concurrence et les mécanismes institutionnels de l'économie de marché, le fonctionnement du système judiciaire ou encore le système politique et la nature des relations de pouvoir. Tout cela a été pensé (parfois sous la contrainte) comme second par rapport à la loi et à la création de l'autorité de régulation indépendante, alors même qu'il s'agit de mécanismes fondamentaux qui seuls permettent le bon fonctionnement du nouveau montage institutionnel. En effet, si le « modèle anglo-saxon » existe (ce qui reste à démontrer, les systèmes américain et britannique n'étant pas si semblables), c'est moins par l'existence même de l'autorité administrative indépendante que par son articulation avec les autres pouvoirs, les autres régulateurs, les autres acteurs sectoriels. On le voit bien en France, en Italie ou en Allemagne (23) : ce montage institutionnel est aménagé et, malgré la contrainte européenne, de façon différente d'un pays à l'autre, pour se fondre dans des systèmes politiques et administratifs nationaux très différenciés.

### Les aléas d'une libéralisation marocanisée

Au Maroc, la transposition soulève au moins quatre sortes de problèmes : l'existence de zones d'ombre et de vides juridiques ; l'absence d'institutions et de mécanismes indispensables au bon fonctionnement de l'économie de marché ; l'importance des acteurs étrangers ; et la spécificité du système politique.

Il existe de nombreuses zones d'obscurité, des oublis, des vides – ou des trop-pleins – juridiques que l'on peut interpréter politiquement, comme on le verra plus loin, mais qui en soi, pour être problématiques, n'ont rien d'exceptionnel. Ainsi, dans la loi sur les télécommunications, l'ANRT constate les violations éventuelles du droit et peut proposer des sanctions, mais c'est l'autorité gouvernementale (c'est-à-dire le secrétariat d'Etat) qui les applique (ou ne les applique pas... et c'est là tout le problème). La loi ne définit que des sanctions absolues, c'est-à-dire soit l'absence totale de sanction lorsque « le principe de la continuité du service public » est en jeu, soit le retrait – temporaire ou définitif – de la licence. L'ANRT doit donc interpréter le texte pour imaginer des sanctions intermédiaires, le plus souvent de nature financière. Ces dernières ne pouvant être prises que par l'autorité gouvernementale, cela pose, une fois de plus, le problème de la coordination, de l'indépendance et de la compatibilité entre différentes instances administratives. C'est pourquoi les situations de concurrence déloyale dénoncées auprès de l'ANRT et officiellement reconnues par elle se perpétuent. Le problème est devenu tellement aigu qu'un projet de

modification de la loi est en cours (24). Ce genre de situation se retrouve dans beaucoup de pays. Ce qui en fait un problème aigu au Maroc, c'est l'absence de réflexes concurrentiels et, de façon plus générale, des mécanismes institutionnels indispensables au bon fonctionnement de l'économie de marché.

Cette absence explique non seulement l'incomplétude de la réforme des télécommunications, mais aussi sa fragilité et parfois son caractère virtuel. C'est l'existence d'une justice – d'une justice qui juge et qui soit indépendante (25) – qui fait certainement le plus défaut dans la situation actuelle. La réforme de la justice, qui était au centre du discours de l'ancienne opposition, a fait long feu après l'arrivée aux commandes de celle-ci – laquelle, il est vrai, pourrait se défendre en relevant l'étrangeté d'une situation où la Justice comme l'Intérieur et les Affaires islamiques lui échappent au profit de ce que l'on appelle désormais, sans se préoccuper de la violence que l'on fait ainsi subir aux principes généraux du droit, les « ministères de souveraineté » (26). En tout cas, les critiques adressées à la justice sont nombreuses et variées : corruption et incompétence des juges, pressions de l'administration, faible couverture du territoire en juridictions spécialisées (27), lenteur des procédures, manque d'équipement informatique... Certes, dans les années quatre-vingt-dix, l'Etat a créé des tribunaux administratifs et des tribunaux de commerce, mais il n'a pas jugé bon de pourvoir tous les échelons juridictionnels, ni de prévoir un tribunal qui juge les conflits de compétences. En outre, l'existence d'une Cour spéciale de justice reste très controversée, le pouvoir donnant l'impression de se garder un espace qu'il pourrait soustraire à « l'ingérence » d'une éventuelle justice indépendante. La Cour spéciale, compétente pour juger des faits mettant en cause l'argent ou le personnel public, ne peut en effet être saisie qu'après accord du ministre de la Justice. La même préoccupation semble présider à l'organisation du Conseil supérieur de la magistrature, présidé par le roi. Cet organe crée un lien direct entre le monarque et les juges : il est non seulement leur supérieur hiérarchique mais aussi leur « pasteur » attitré, chargé de les protéger, de gérer leur carrière et accessoirement de les sanctionner.

L'état de la justice, son coût et ses incertitudes ont pour effet que bien souvent des possibilités de recours garanties par le droit restent inemployées et sont remplacées par des arrangements douteux. L'adaptation à cette situation malsaine de ceux qui se veulent les champions de la modernité et de l'Etat de droit est déconcertante, bien que compréhensible. Il en est ainsi des acteurs lésés dans les litiges de la concurrence déloyale, qui ont délibérément choisi de ne pas faire appel à la justice, préférant garder cette carte pour négocier de meilleures positions dans les conflits à venir.

Les retards pris en matière de législation sur la concurrence sont, dans le secteur téléphonique, tout aussi handicapants. La concurrence déloyale exercée par IAM au détriment de Maroc Connect sur les « paquets Internet »

(24) Le projet de loi mis en orbite médiatique par l'actuel secrétaire d'Etat aux Télécommunications pour « couper court à l'hégémonie de l'ANRT », entend y remédier. Le texte devrait prévoir des amendes au lieu de se limiter aux sanctions de suspension ou de retrait de licence. En outre, il est question de réviser la notion de service universel (avec l'insertion, outre le fixe et le mobile, des services Internet et d'autres innovations à venir) ainsi que l'allègement du processus d'homologation des équipements. Voir *la Vie économique*, n° 4131, 31 août-6 septembre 2001.

(25) *Le Journal hebdomadaire* n° 21 (vol. 2), semaine du 9 au 15 juin 2001, titrait : « La justice en mal d'indépendance ».

(26) Dont les titulaires sont nommés directement par le roi sans avoir été proposés par le Premier ministre.

(27) Actuellement, le Maroc dispose de 68 tribunaux de première instance, de 21 cours d'appel et d'une Cour suprême pour ce qui est des juridictions de pleine compétence. La réforme des années quatre-vingt-dix a permis la mise en place de 8 tribunaux et de 3 cours d'appel de commerce ainsi que de 7 tribunaux administratifs sans cour d'appel.

(IAM proposant pour son serveur Internet un prix de la communication téléphonique inférieur à ce qu'il facture pour ses concurrents) rappelle celle exercée par France Télécom vis-à-vis des différents services Internet (France Télécom profitant de son monopole sur le fixe pour envoyer, en même temps que les factures téléphoniques, de la publicité pour son serveur, Wanadoo). Mais la concurrence déloyale, avérée dans les deux cas, continue au Maroc (Maroc Connect a saisi l'ANRT qui n'arrive pas à imposer son autorité à IAM, en l'absence d'une position cohérente du secrétariat d'Etat) alors qu'elle a été sanctionnée en France (France Télécom a dû payer 10 millions de francs). La différence réside dans l'existence en France d'une loi et surtout d'un autre régulateur : le Conseil de la concurrence, qui peut être saisi par les opérateurs eux-mêmes, voire par des tiers. C'est ce qu'ont fait les concurrents de France Télécom. Et ce n'est pas qu'une question de temps : la loi marocaine sur les prix et la concurrence, votée en 1999, vient en effet d'entrer en vigueur (juillet 2001) et les décrets d'application, notamment pour le Conseil de la concurrence, même s'ils tardent à être publiés, verront tôt ou tard le jour. Seulement, la toute nouvelle loi dispose que le Conseil de la concurrence n'a aucune compétence juridictionnelle mais uniquement un rôle consultatif (art.14), qu'il ne peut imposer aucune sanction directement, qu'il ne peut s'auto-saisir ni être saisi par des entreprises et que, sur des points décisifs (sanction, appréciation des « progrès économiques » justifiant certaines entorses), il ne peut réellement agir qu'à l'initiative du Premier ministre. On retrouve le cas de figure de l'ANRT : l'engagement d'une procédure dépend d'une décision politique.

Un litige récent a fait ressentir le manque d'un autre mécanisme fondamental, l'organisation des consommateurs. A la fin de l'année 2000, Medi Telecom dépose plainte auprès de l'ANRT contre Maroc Telecom. Ce dernier a en effet diminué le prix de la communication du fixe au mobile IAM, sans étendre cette baisse de 10 % au mobile Meditel. Mis en demeure par l'ANRT d'étendre sa politique tarifaire à son concurrent, l'opérateur historique a réagi en annulant, la dernière heure du dernier jour de sa mise en demeure, la baisse des prix. Mettant alors en avant sa mission de défense des consommateurs (article 30), l'ANRT a maintenu sa sanction contre IAM. Mais elle n'est pas arrivée à se faire entendre, en l'absence d'appui concret de la part de l'instance gouvernementale, seule à même d'imposer une sanction. Il va de soi que l'absence d'associations de consommateurs reconnues et actives devient ici un obstacle dirimant. Aucune pression, ni aucune publicisation ne s'exercent, qui rendraient la position ministérielle intenable, ou du moins inconfortable.

Enfin, par rapport aux expériences de régulation du secteur des télécommunications en Europe ou en Amérique du Nord, le Maroc partage une caractéristique avec les autres pays « du Sud » : l'absence d'acteur reconnu internationalement dans le secteur. Si bien que la libéralisation se traduit par une montée en puissance d'acteurs étrangers, comme Vivendi, Telefonica



et Portugal Telecom. Toutefois, si l'apparition d'acteurs non marocains a une influence majeure d'un point de vue technique et économique (apport de nouvelles technologies, de nouveaux modes de gestion, d'argent frais, amélioration des compétences commerciales, etc.), elle en a finalement assez peu en termes d'économie politique. D'une part, le Maroc est un pays ouvert aux investissements extérieurs et la « marocanisation » est de l'histoire ancienne (28). Ainsi, 45 % des privatisations marocaines réalisées depuis 1993 ont été attribuées à des intérêts étrangers. D'autre part, ces entreprises « s'autochtonisent » très vite, ne serait-ce que parce que cela constitue pour elles le meilleur moyen de se développer dans le pays. En dépit de leurs déclarations de principe sur l'Etat de droit et la transparence, en dépit des affirmations sur les avantages d'un cadre réglementaire fixe et d'un arbitre indépendant aux actions effectives, Vivendi négocie un conseil de surveillance extrêmement politique, aux antipodes de l'Etat de droit. En outre, cette société s'appuie sur un réseau de relations dont les ramifications au sein du Makhzen doivent assurer son investissement : Jean-Marie Messier a ainsi demandé une audience à Mohammed VI avant le dépôt de son offre, conduit par un Thierry de Beaucé habitué des *riyad marrakchi* (29), voire du Palais. De façon générale, les opérateurs étrangers ne sont nullement réticents à entrer dans cette logique makhzénienne : à la mi-2000, les opérateurs en compétition pour l'entrée dans le capital de IAM se sont émus de rumeurs sur la possibilité d'une opération de gré à gré et de la lenteur du processus de privatisation partielle de l'opérateur historique. Directement ou par ambassade interposée, ces opérateurs ont eu le réflexe, comme n'importe quel acteur économique marocain, de faire appel au Palais qui a répondu à cette demande en mettant en place, comme à l'accoutumée, une commission royale – ce qui implique une certaine dépossession de l'administration et du gouvernement.

Cela dit, l'arrivée massive des acteurs étrangers soulève un problème tout particulier dans le contexte actuel : il renforce l'impression de perte de contrôle que partagent les acteurs économiques et politiques marocains (à l'instar de tous les acteurs de « petits pays dépendants »). Même si, en Europe, les batailles entre opérateurs font rage et qu'on estime souvent qu'ils ne seront plus que quatre ou cinq dans les années à venir, les transformations liées à ce processus de globalisation sont beaucoup plus importantes au Maroc. Non seulement l'opérateur historique a toujours été considéré comme un fleuron des entreprises et des organes de régulation publics, mais il jouait le rôle d'une caisse noire (ponctions pour cacher les déficits trop importants, financements occultes de tous ordres) et permettait en outre, à travers les marchés publics lancés pour la fourniture de ses équipements, d'alimenter un réseau clientéliste. En situation de monopole et bénéficiant d'une grande liberté de gestion depuis les réformes des années quatre-vingt, Maroc Telecom produisait énormément de revenus qu'elle pouvait en partie redistribuer selon une logique plus politique qu'économique. On peut penser qu'avec

(28) Sans compter que la marocanisation elle-même avait connu un certain nombre d'exceptions, certains secteurs bénéficiant de dérogations. Voir N. El Aoufi, *la Marocanisation*, Casablanca, éditions Toubkal, 1990.

(29) Superbes demeures traditionnelles de Marrakech, qu'il est aujourd'hui très chic de posséder ou, à défaut de moyens suffisants (considérables), de fréquenter. Quelques grands noms du Tout-Paris, notamment, figurent parmi les heureux propriétaires.

l'entrée de Vivendi, ces pratiques devraient disparaître ou se transformer radicalement.

### **Dans un contexte politique incertain**

*Last but not least*, le système et la conjoncture politique dans lesquels a lieu la réforme des télécommunications est particulièrement peu favorable au déploiement du nouveau système de régulation. Le gouvernement d'alternance est caractérisé par une absence de vision économique (ce qui le distinguerait des gouvernements dits technocratiques qui l'ont précédé). En dépit des « lettres de politique sectorielle », il n'y a pas véritablement de stratégie dans le secteur des télécommunications et des nouvelles technologies de l'information. Cette absence de vision a également une traduction beaucoup plus insidieuse : sans stratégie globale, le secrétariat d'Etat n'a pas réussi à s'imposer dans le dispositif actuel et il ne peut s'affirmer, face à une ANRT dynamique, que par son opposition systématique aux décisions et prises de position de cette dernière. Cela non plus n'est pas propre au Maroc. Dans la plupart des pays européens, il y est souvent remédié par une présence active du Premier ministre. En France par exemple, le conflit entre l'ART et le ministère de l'Education s'est terminée par un arbitrage du Premier ministre en faveur de la première ; et le litige entre l'ART et les ministères concernés à propos de l'attribution des licences UMTS a débouché sur un savant compromis entre tous les acteurs. Mais au Maroc, l'absence d'arbitrage du Premier ministre, dont dépendent à la fois le Secrétariat d'Etat et l'ANRT, empêche une telle conclusion. Dans ces conditions, les situations de tension, voire de blocage, ont du mal à se dénouer. Et la succession dynastique n'a fait que renforcer ces tendances : en période d'incertitude et de repositionnement permanent des uns et des autres par rapport au Palais, il est encore plus difficile aujourd'hui, pour le gouvernement d'alternance, de prendre des décisions. D'autant qu'en matière de réforme en général et de télécommunication en particulier, la position du nouveau souverain est difficile à lire. A la forte volonté de Hassan II de libéraliser (et à son soutien sans faille à l'ANRT lors de l'appel d'offres pour la licence GSM) a succédé l'ambiguïté de Mohammed VI face aux réformes suscitées par son père et une certaine méfiance vis-à-vis des conseillers de celui-ci. Dans le contexte marocain, cette absence de soutien sûr du Palais signifie qu'une institution comme l'ANRT souffre tout particulièrement de l'indécision du Premier ministre et de la confrontation entre le gouvernement et le Palais.

La conjoncture politique d'« alternance consensuelle » et de transition monarchique ne fait cependant qu'exacerber des caractéristiques politiques structurelles qui rendent la mise en œuvre de la réforme difficile de toute façon. Le gouvernement, les partis, l'administration, le patronat et le Palais, tous les acteurs de la vie politique partagent une extrême ambivalence par rapport à la dérégulation, à la privatisation et à la libéralisation. La peur

de perdre le contrôle, de perdre des leviers d'action sur les activités tant économiques que politiques explique l'option, consciente ou non, de la réversibilité des réformes. Celle-ci s'observe notamment par le jeu, mentionné plus haut, entre, d'une part, des lois, très claires et orientées vers une réelle dérégulation et, d'autre part, des décrets beaucoup plus ambigus et des pratiques nées des interprétations, des zones d'ombre et des vides juridiques, qui laissent ouverte la possibilité d'interventions et de retours en arrière.

D'une certaine manière, ce jeu entre loi, décrets et pratiques, ces surprenants bâtards du croisement entre juridisme administratif et règles de droit privé se retrouvent dans tous les pays. Et il est de fait que partout, dans le secteur des télécommunications, la libéralisation et les nouvelles modalités de régulation sectorielle, en dépit du choix systématique de favoriser les nouveaux entrants, ont profité aux opérateurs historiques, y compris au Royaume-Uni (30). En France, les tensions, conflits et compromis entre l'ART, les opérateurs et les ministères concernés aboutissent aussi à des consensus très politiques et renforcent une tradition relativement interventionniste (31). La seule différence marocaine vient de la nature du politique et des relations de pouvoir. Cette spécificité se traduit par la place du Makhzen dans la légitimité historique du pays, accentuée en outre par une politisation de l'économie sans aucun doute plus forte qu'en Europe : l'orientation et la gestion des ressources économiques et financières est l'un des moyens d'action privilégiés du Makhzen, et si choix de la libéralisation économique il y a, ce choix s'accompagne d'une forte volonté de contrôle politique (32). Or ce contrôle est très largement fondé sur la création d'espaces de liberté par le pouvoir central et, plus précisément, sur la possibilité d'exercer un arbitraire, si possible sans contrevenir formellement à la loi. Les performances du pouvoir central se réalisent largement dans ces interstices, et c'est ce qu'on peut observer aujourd'hui dans le secteur des télécommunications.

### **Le déplacement de l'opacité...**

Dictature des « détails » et aléas de la marocanisation des réformes expliquent largement les écarts entre les discours bien rodés sur l'Etat de droit et la libéralisation, d'une part, et, de l'autre, une application des réformes réelle mais fragile, partielle et surtout réversible. Et l'on aura compris à la lecture de ce qui précède que l'omniprésence du discours sur la transparence cache aussi, dans ces conditions politiques, un déplacement de l'opacité. Il ne s'agit pas ici de remettre en cause ce que nous avons démontré plus haut, c'est-à-dire à la fois la réalité des transformations (que l'on pourrait symboliser par le passage de la procédure « Lydec » (33) à la procédure « seconde licence GSM ») et la légitimité accordée au principe de la transparence. Mais l'observation détaillée du secteur des télécommunications nous oblige aussi à compléter, et donc à nuancer ces appréciations dans deux directions. D'une part, en soulignant l'aspect

(30) Pour le Royaume-Uni, voir par exemple A. Thonier, « Dix ans de réforme des télécommunications au Royaume-Uni : échec du pilotage de la structure de marché et libéralisation complète », *Économie et Prévision*, n° 119, troisième trimestre 1995 ; pour la France, l'Italie et l'Allemagne, voir M. Thatcher, *op. cit.*, 1999.

(31) E. Cohen, *le Colbertisme « high tech » : économie des Telecom et du grand projet*, Paris, Hachette, 1992.

(32) C'est ce que l'on a pu voir, par exemple, avec les débuts de la libéralisation et lors de la campagne d'assainissement au Maroc. Voir B. Hibou, *Les enjeux de l'ouverture au Maroc : dissidence économique et contrôle politique*, Les Études du CERI n° 15, avril 1996.

(33) Du nom de la filiale marocaine de la Lyonnaise des Eaux qui avait obtenu la concession de Casablanca dans des conditions

particulièrement peu transparentes : contrat de gré à gré à l'issue d'un accord politique au plus haut niveau entre Hassan II et le président Chirac.

largement discursif et instrumental de cette revendication de transparence. D'autre part, en montrant que ce discours obligé a aussi engendré un effet pervers : le déplacement, lui aussi obligé, des comportements désormais considérés comme « rétrogrades », « archaïques », « anciens » et surtout « mauvais ». Nous ne reviendrons pas sur le premier point, qui court tout au long des analyses développées plus haut, mais nous le compléterons par une seule remarque : les acteurs étrangers participent à cette démarche. Sans préjuger du « bon » sentiment de repentance manifesté par les grandes multinationales pour faire oublier leurs vieilles pratiques d'arrosage systématique, il est très difficile de nier que la plupart des investisseurs étrangers, en acteurs économiques rationnels, cherchent avant tout à améliorer leurs performances, quitte à entrer en contradiction avec les principes de l'Etat de droit. Mais il en va de même des bailleurs de fonds : par exemple, la Banque mondiale a donné sa bénédiction à la privatisation de IAM (qui constituait une conditionnalité pour le dernier prêt sectoriel, en avril 2001), alors même que les principes de transparence et de bonne gouvernance avaient été quelque peu chahutés du fait d'un pacte d'actionnaires ambivalent (qui bénéficie *in fine* à Vivendi), de la non-séparation des activités (qui ouvre la porte aux subventions croisées et donc à des situations de concurrence déloyale) et d'un conseil de surveillance très politique (qui favorise les conflits d'intérêt).

Un exemple prosaïque du déplacement de l'opacité est donné par les relations des acteurs du secteur des télécommunications avec la presse et la publicité. Face à l'hostilité des autres instances administratives et politiques, l'ANRT a, par exemple, délibérément choisi de passer par la presse pour imposer son point de vue et faire connaître ses positions. Mais, dans un contexte où environ 80 % des ressources des journaux proviennent des revenus de la publicité, où les journalistes sont rarement indépendants, où il existe une vive concurrence entre journaux économiques, notamment francophones, qui se partagent un tout petit marché, où la guerre entre Meditel et Maroc Telecom a fait exploser le budget publicitaire (accroissement de 30 % en 2000), l'utilisation, même bien intentionnée, de la presse est devenue un jeu non seulement dangereux, mais aussi peu transparent. Sans compter que la presse est elle-même assez peu transparente sur ses propres activités (chiffres réels de diffusion) et sur ses relations avec le pouvoir économique (nom des groupes actionnaires).

Plus profondément, la conjonction des dédales administrativo-juridiques, du rôle du pouvoir central et notamment de la réapparition de l'arbitraire royal à la faveur des vides et des zones d'obscurité juridiques, de l'incapacité d'arbitrage du Premier ministre, de l'absence d'institutions aussi fondamentales qu'un véritable Conseil de la concurrence ou d'un recours systématique à la justice, de la perpétuation, acceptée, de conflits d'intérêts... rend finalement opaques les modes de régulation du secteur des télécommunications, malgré l'exemplarité reconnue du mode

d'attribution des licences (GSM puis VSAT). En réalité, à l'insu de la plupart des réformateurs, l'opacité s'est déplacée, des procédures d'attribution et des règles initiales de régulation vers la création de situations confuses permettant au pouvoir central de donner une grande latitude à des intermédiaires agréés de l'interprétation (34). Au regard du système politique marocain, ce déplacement de la non-transparence est un mouvement fort logique puisque l'un des instruments majeurs du Makhzen qui, rappelons-le, détient la légitimité historique du pouvoir, est l'usage de l'opacité et de l'implicite dans les relations de pouvoir.

Cela dit, la non-transparence peut avoir des significations différentes selon les moments historiques. L'évolution du secteur des télécommunications nous permet d'observer une rupture de signification de ce principe makhzénien de base, rupture liée à la succession dynastique. Si cette modification de la portée de la non-transparence était avérée, cela démontrerait notamment le caractère performatif du discours sur la transparence et l'existence d'une interaction dialectique entre slogan obligé et stratégie politique. Quoi qu'il en soit, alors que, sous Hassan II, l'opacité était un mode de gouvernement, un outil au service de l'ingénierie étatique permettant de gérer les situations et les hommes et de les manipuler avec adresse, elle semble avoir, sous Mohammed VI, changé de nature. Elle traduirait une certaine confusion, non recherchée, entre les différentes sphères de conseillers au Palais, mais aussi entre les hiérarchies de légitimité (Palais ou gouvernement, conseillers ou ministres, commissions royales ou conseil des ministres). La séquence historique extrêmement fluide qu'est la succession a inauguré un cycle de turbulences qui se manifeste par des déclassements et des reclassements à tous les niveaux de la société politique. Les acteurs du champ politique doivent construire une nouvelle grille de lecture des performances : les compétences d'hier, tout en restant parfois indispensables, peuvent devenir gênantes. Elles ne paraissent plus être au cœur du système, sans être pour autant tout à fait à l'écart, alors que le profil des nouvelles compétences n'est pas encore clairement défini. L'opacité est une caractéristique héritée, mais pour autant la transparence n'a pas fait l'objet d'un choix clair, en partie parce que le Makhzen n'en a ni les moyens humains, ni la culture. L'opacité ne semble pas vraiment voulue ; aujourd'hui, elle serait plutôt le reflet d'un manque de vision, d'une certaine réticence par rapport aux réformes et de quelque naïveté.

### **... symbolisé par le Fonds Hassan II**

Le Fonds Hassan II (FH2) est l'exemple par excellence de ce déplacement de l'opacité. C'est en effet un modèle d'organisation de la non-transparence, alors même que l'un des principaux thèmes de sa rhétorique est précisément, comme l'illustre le dernier discours de Hassan II, celui de la transparence. Cet exemple est d'autant plus intéressant pour nous qu'il se situe au croisement même des deux lignes directrices de notre analyse,

(34) On retrouve ici une caractéristique que nous avons précédemment mise en évidence à propos de la corruption : B. Hibou et M. Tozy, « Une lecture d'anthropologie politique de la corruption au Maroc : fondement historique d'une prise de liberté avec le droit », *Revue Tiers-Monde*, t. XLI, n° 161, janvier-mars 2000.

à savoir le secteur des télécommunications comme révélateur des modifications des modes de gestion (le Fonds a été créé pour gérer une partie des recettes de la seconde licence GSM) et la succession dynastique (puisqu'il a été créé par Hassan II mais mis en œuvre par son fils). La signification et le rôle du FH2 ont été largement modifiés entre le moment de sa création et la période actuelle de sa gestion « quotidienne », en passant par des moments de flottement juste après le décès de son créateur. Mais, aujourd'hui comme hier, l'objectif du FH2 est, pour reprendre des expressions de certains de nos interlocuteurs, de créer « un écran de fumée », et ses procédures « sont tellement transparentes qu'elles en deviennent diaphanes ».

La philosophie même du FH2, pour être assez limpide, n'en traduit pas moins une volonté de maintenir des méthodes de gouvernement opaques car totalement arbitraires : sa création est un acte ouvert de défiance du roi vis-à-vis de son gouvernement. Le fait de capter la majeure partie de la « manne » du GSM (en réalité, la différence entre le 1,1 milliard de dollars reçus et les 400 millions prévus par le ministère des Finances) signifiait clairement que Hassan II n'entendait pas que le gouvernement « profite » d'une opération au succès de laquelle il n'avait nullement contribué et qu'il avait même tenté de saboter. Le souverain exprimait aussi sa façon de voir sur le travail d'une administration jugée budgétivore, inefficace et opaque et sur une stratégie économique estimée peu favorable aux investissements et à l'emploi. Mais c'était en même temps un acte de défiance par rapport aux règles institutionnelles car cette création, en violant les principes de fongibilité des recettes du Trésor et de contrôle parlementaire du budget, était contraire à la Constitution. Des conseillers royaux ont été nommés pour orienter sa gestion et concrétiser la volonté royale d'efficacité, l'arbitre étant le roi lui-même. Il va de soi que les thèmes de la dualité (le « bon » Palais contre le « mauvais » gouvernement) et de l'exceptionnalité (à recettes exceptionnelles, utilisation exceptionnelle et procédures exceptionnelles) constituent les ingrédients idéaux d'une posture politique démagogique, mais ne correspondent en rien à une réalité qui n'est ni duale ni figée.

Philosophie des plus claires, donc, mais statut des plus obscurs. Jusqu'au discours du trône du 30 juillet 2001, ce statut est resté débattu, les uns affirmant qu'il avait réintégré la normalité du budget, les autres étant convaincus qu'il était toujours débudgétisé. Après le décès de Hassan II, le projet de création par décret d'un compte spécial du Trésor a été abandonné, et le flottement qui s'est ensuivi a été exploité par le gouvernement, et en particulier par le ministre des Affaires générales et celui des Finances, pour tenter de faire revenir dans le giron gouvernemental ces sommes considérables. Ils ont entrepris cette démarche avec d'autant plus de détermination que la presse, mais aussi et surtout les bailleurs de fonds traditionnels du Maroc (à commencer par la France et la Banque mondiale), s'étaient émus de cette débudgétisation inconstitutionnelle. Aujourd'hui, une seule chose est sûre : le FH2 a réintégré le budget. Mais dans quelles



conditions ? Il est difficile de répondre. Il est certain qu'il constitue, malgré son statut de compte spécial, une ligne budgétaire, comme l'attestent la rumeur qui a récemment couru sur la « disparition » des sommes (en réalité utilisées momentanément pour gérer la dette extérieure) ou le fait qu'aujourd'hui une partie de celles-ci servent à cacher l'ampleur du déficit budgétaire. Le FH2 n'a pas de structure propre de gestion, et le ministre des Finances en est l'un des ordonnateurs. Cela dit, ce n'est pas une ligne budgétaire comme une autre, puisque ce sont les conseillers royaux et, *in fine*, le roi en cas d'arbitrage, qui gèrent effectivement le Fonds, même s'il leur arrive de respecter certaines formes en intégrant des ministres dans le processus de prise de décision. En outre, les procédures de gestion du Fonds, le choix des projets, sa durée de vie sont eux aussi exorbitants du droit budgétaire commun. Par exemple, les projets à financer sur cette ligne ne sont pas tous connus *ex ante*, pas même par l'administration, qui ne maîtrise pas non plus les relations entre le FH2, la loi de Finances et le Plan quinquennal. Aujourd'hui, il semble qu'il soit en passe d'être à nouveau débudgétisé, mais de façon insidieuse. Il y a une certaine « normalisation », comme l'atteste la lettre du Premier ministre préparant la loi de finances 2001, dans laquelle il demande aux membres du gouvernement de tenir compte du FH2 et de ne pas inscrire deux fois les budgets d'investissement. Mais son mode de fonctionnement et son absence de visibilité lui permettent d'échapper en grande partie au gouvernement. Comme le résumait un de nos interlocuteurs, il semble bien que « le but du FH2, c'est qu'on n'y comprenne rien » ! En réalité, ce problème de statut reflète exactement la complexité et l'indétermination actuelles des relations entre le gouvernement et le Palais qui ne sont ni unitaires ni duales : on ne saurait parler de confrontation ou de lutte ouverte pour capturer ces sommes ; mais il n'y a pas non plus coopération, construction de consensus, ni concordance des positions. Sans compter que les positions des uns et des autres sont des plus fluides. Par exemple, si le ministre des Finances s'est au départ senti dépossédé par la nomination des conseillers royaux, il est rapidement arrivé à trouver un accord avec eux en négociant la réintroduction de certains de « ses » projets (c'est-à-dire ceux de son administration).

Le discours royal du 30 juillet 2001 semble annoncer un retour à la légalité par la création d'une agence de financement. « Nous tenons à faire du Fonds Hassan II pour le développement économique et social un puissant levier de l'investissement productif et un instrument efficace de développement de la richesse économique nationale. Nous avons décidé d'ériger ce Fonds en Agence nationale et de lui affecter une part significative des recettes issues de la privatisation et de l'ouverture du capital des entreprises publiques qui constituent un patrimoine de la nation, afin de développer ce capital économique national et de le faire fructifier pour créer de nouvelles richesses, au lieu de le dépenser dans la consommation (35) ». Le concept d'agence, tout comme celui de fondation, est aujourd'hui à la

(35) <http://www.map.co.ma>

(36) B. Hibou, « Retrait ou redéploiement de l'État ? », *Critique internationale*, n° 1, octobre 1998 et B. Hibou (dir.), *op.cit.*

mode. Il est révélateur de deux tendances : l'esquisse d'une stratégie de contournement des procédures budgétaires existantes et une forme de privatisation de l'action publique (36). Ces cinq dernières années, plusieurs structures de ce genre ont ainsi été mises en place : outre le Fonds Hassan II, on peut mentionner le Fonds de lutte contre les effets de la sécheresse ou l'Agence de développement social. Par ailleurs, la Fondation Mohammed V de lutte contre la pauvreté ou encore la Fondation royale de protection de l'environnement, de statut privé et proches du Palais, ont un poids politique et financier très important.

### **Le leurre des technocrates ou l'impossible dépolitisation des réformes**

Même « normalisé », le FH2 continuera certainement à jouer un autre rôle : décrédibiliser l'administration et le gouvernement ; montrer la supériorité de structures technocratiques adossées au Palais sur un gouvernement et une administration politisés. C'est d'ailleurs une caractéristique que le Fonds partage avec des innovations institutionnelles comme la loi 24/96 sur les télécommunications et la création de l'ANRT : le recours aux technocrates serait plus efficace pour mettre en œuvre des réformes aux implications politiques fortes. Il est d'ailleurs à noter que cette loi est née de la discussion entre un « gouvernement des technocrates » (le premier gouvernement Filali, 1994-1995) et la Banque mondiale, grande prêtresse internationale de la technocratie. De façon générale, pour les uns comme pour les autres, le projet technocratique est supposé dépasser les conflits et les blocages politiques de l'administration traditionnelle en créant de nouvelles structures, dépolitisées. Cette position est partagée implicitement par un certain nombre d'acteurs marocains (beaucoup de petits, moyens voire grands entrepreneurs et une partie du patronat ainsi que le Palais) et explicitement par les bailleurs de fonds et, bien entendu, par les technocrates marocains eux-mêmes. La création *ex nihilo* de nouvelles administrations semble être le nouveau thème à la mode.

Par la remise en cause d'un modèle économico-politique fondé sur le chevauchement des positions de pouvoir et des positions d'accumulation et sur le flou des logiques publiques et privées, ces arrangements technocratiques produisent par eux-mêmes des effets très politiques. Une fois encore, le fonctionnement de l'ANRT est exemplaire. Par sa seule existence, elle a remis en cause le pouvoir de ministères, de hauts fonctionnaires, d'hommes politiques et de l'opérateur historique qui se sont alliés pour endiguer la montée en puissance d'un organe dans lequel ils voyaient un adversaire non seulement dangereux, mais également très politique, puisque l'ANRT entendait substituer son pouvoir aux leurs. Et, en voulant s'imposer sans faire de compromis politiques, sans prendre en compte l'importance politique de ses adversaires, l'ANRT bute actuellement sur une inertie, politiquement organisée, des institutions existantes. Par

sa manière d'être et de se comporter, le régulateur est également apparu comme un adversaire irréductible de l'administration traditionnelle. Il suffit ici de rapporter les propos d'un de nos interlocuteurs, haut fonctionnaire par ailleurs favorable aux réformes : « Ils [le personnel de l'ANRT, à commencer par son directeur général] n'ont rien à voir avec nous. [...] Ils ne mangent pas comme nous, ils ne s'habillent pas comme nous, ils ne voyagent pas comme nous. [...] L'ANRT c'est le XXII<sup>e</sup> siècle, et le reste de l'administration, le XVIII<sup>e</sup> siècle. »

Mais par ailleurs, on ne peut assimiler les tenants de la dérégulation et du « modèle ANRT » à des technocrates sans aucune attache politique : nous l'avons montré plus haut, la réforme du secteur des télécommunications a précisément réussi parce qu'elle était soutenue, voire impulsée, par le Palais. Et les retours en arrière, les conflits et litiges actuels dans ce secteur ne peuvent s'expliquer que par une méfiance certaine de ce dernier et des « nouveaux » entourages de Mohammed VI à l'encontre de réformes initiées par le père. L'analyse du G14 (37) éclaire la nature très politique des technocrates, d'autant plus que trois de ses sherpas sont aujourd'hui des acteurs dominants des télécommunications : Mostapha Terrab, directeur général de l'ANRT, Abdeslam Ahizoune, président de IAM et Saad Bendidi, PDG de Medi Telecom. Ce groupe avait été mis en place par Hassan II en 1996, dans le contexte de la montée des pressions : celle, extérieure, des bailleurs de fonds pour une plus grande ouverture de l'économie, une amélioration de l'environnement des affaires, une accélération des réformes, et celle, intérieure, pour des changements de modes de gouvernement après la « campagne d'assainissement » (38). Son but officiel était de profiter de jeunes compétences pour aller dans la direction de la « modernité », de la globalisation et de « l'Etat de droit ». Mais l'agenda officieux était de rénover le Makhzen grâce à la cooptation de technocrates, de militants des droits de l'homme et de certains membres du secteur privé, en tout cas de jeunes gens modernes et particulièrement compétents. Il s'agissait de prendre des dispositions propres à perpétuer le Makhzen à l'heure du changement des règles du jeu extérieures que constituaient l'accord de libre-échange avec l'Europe et l'entrée dans l'OMC.

Cette capacité d'anticipation des changements en vue de les neutraliser, ou du moins d'en être le principal bénéficiaire, caractérise le Makhzen depuis au moins le XIX<sup>e</sup> siècle (39). Celui-ci a développé un savoir-faire d'une grande finesse qui lui permet de doubler les institutions par des liens très personnalisés et un système de cooptation qui vise des groupes minoritaires ou des personnes dépourvues d'ancrage tribal et incapables de mobiliser du soutien en dehors du sérail. Les technocrates apparaissent comme les figures modernes du *khadim*, ce commis dont l'ambition ultime est de servir et dont le pouvoir se construit et s'entretient à l'ombre du calife. Les dernières nominations à la tête de grandes régions viennent conforter cette tradition : en 2001, en effet, la Fête du trône a été l'occasion d'y nommer

(37) Voir note 14.

(38) Campagne de lutte contre la corruption, l'évasion fiscale et la criminalité économique, conduite en 1995-1996.

(39) Voir M. Tozy, *op.cit.*

six technocrates reconnus pour leur efficacité dans la gestion des grandes entreprises publiques. Cette décision a été saluée comme une initiative importante, témoignant d'un changement dans le profil des gouverneurs et de la concrétisation d'un « nouveau concept d'autorité » fondé sur le respect des droits de l'homme. Le Makhzen n'aurait plus besoin de gouverneurs militaires (caractéristiques des années soixante), ni de gouverneurs policiers (années quatre-vingt et quatre-vingt-dix), mais de gouverneurs-managers. On a même trouvé à cette décision une certaine parenté avec la figure anglo-saxonne du *city manager*... en oubliant simplement que celui-ci contracte avec le conseil élu de la ville, et non avec le Palais !

Les technocrates se révèlent ainsi très politiques, mais c'est un politique dépourvu d'ambition de pouvoir et incapable d'affronter le risque, si ce n'est celui de la disgrâce. La carrière du technocrate ne connaît pas les contraintes traditionnelles du politique faites de l'épreuve répétée de l'élection, d'une possible sanction des électeurs ou de leurs représentants, de l'implication dans la vie d'un parti, etc. Le coût de l'engagement politique ne doit donc pas être sous-estimé : choisir d'appartenir à un parti, c'est aussi renoncer à une carrière confortable au sein du sérail. La légitimité des technocrates provient certes de leur compétence, parfois de leur intégrité et de leur respect du service public, mais elle provient surtout de leur proximité avec le Palais. En jouant sur le registre de la dépolitisation, les technocrates semblent ainsi reformuler la dualité que le Makhzen a toujours cultivée par rapport à l'administration et au gouvernement, et par là-même alimenter la décrédibilisation du politique incarné par les partis, le Parlement, les élections.

### La « manne » et ses imprévus

Pour conclure cette lecture des exploits téléphoniques : à quoi a été employée jusqu'ici la « manne » issue de la seconde licence GSM et de la privatisation partielle de Maroc Telecom ? Son utilisation révèle notamment l'absence de toute stratégie économique, de vision politique et, *a contrario*, la permanence des comportements et raisonnements rentiers.

Le terme biblique de « manne » (40), repris par tous les acteurs marocains, a été lancé par Hassan II dans son discours déjà cité du 8 juillet 1999, pour qualifier les recettes de la seconde licence GSM. Ce terme a été soigneusement choisi. Il symbolise l'exceptionnalité de la ressource qu'il décrit comme une aubaine, comme quelque chose d'extérieur, quelque chose qui n'est pas issu du système économique et politique marocain (41). Dans le contexte islamique, la manne renvoie au concept de butin (*ghanima*). Le Prophète aurait proposé aux Arabes les trésors de Perse et de Byzance s'ils acceptaient de rejoindre l'Islam. « Manne » et « butin » sont à partager dans une consommation qui est promesse divine et pieux accomplissement, parce que consécutive d'une guerre sainte. Le terme est révélateur d'une

(40) Nourriture miraculeuse envoyée aux Hébreux dans le désert (Exode XVI, 15).

(41) Dans le contexte brésilien, C. Geffray fait une très belle analyse de la « manne » (C. Geffray, « État, richesse et criminels », *Mondes en développement*, t. 28,

manière non seulement de penser, mais aussi de se comporter économiquement. Et, de fait, l'utilisation de ces deux mannes (du GSM et de IAM) rappelle celle qui est faite, un peu partout dans les pays du Sud, de la rente pétrolière ou minière. n° 110, 2000, p.15-30).

La rente téléphonique au Maroc a été largement utilisée pour cacher le déficit budgétaire et gonfler le budget de fonctionnement du pays, malgré la constitution du FH2 et les discours lénifiants sur les effets de levier avec le secteur privé. Dans les faits, on a pu constater une vague de recrutements dans la fonction publique (12 000 sur la loi de finances 1999-2000 et 15 000 sur la demi-loi de finances 2000) et de promotions exceptionnelles des fonctionnaires – ces deux mouvements constituant des dépenses récurrentes, c'est-à-dire exactement ce que la constitution du Fonds était supposée éviter. Aujourd'hui, plus de 85 % du budget sont consacrés aux dépenses de fonctionnement. La rente téléphonique a surtout permis aux dirigeants marocains (gouvernement et Palais confondus) d'avoir accès à des financements exceptionnels qui leur permettent d'occulter les véritables problèmes du pays. En termes de stratégie économique, « ces cessions sont des calamités », comme nous le résumait un haut fonctionnaire. Aujourd'hui, plus personne ne parle de réforme fiscale alors même que ce débat avait émergé sur la scène publique, en 1995-1996, après la signature de l'accord de libre-échange avec l'Europe et la « campagne d'assainissement ». Ces incitations à réformer le système de taxation ont aujourd'hui disparu et, malgré quelques aménagements, on peut toujours parler de « gruyère fiscal » : le secteur agricole ne paie toujours pas d'impôt ; les professions libérales sont toujours sous-fiscalisées ; l'informel est omniprésent ; les exemptions, même en baisse, sont toujours importantes...

Au terme de cette enquête, une dernière conclusion s'impose : dans la mise en œuvre des réformes de libéralisation, la part de l'imprévu, des enchaînements paradoxaux et de l'absence de contrôle l'emporte largement. Les acteurs qui apparemment sont les plus impliqués dans la mise en place des réformes peuvent aussi bien les freiner par d'autres engagements, d'autres allégeances, d'autres priorités. Les acteurs les plus réticents aux réformes peuvent, à leur insu ou du moins malgré eux, les faire avancer. Les acteurs les plus « opaques » peuvent favoriser les avancées de la transparence, alors que les plus « transparents » peuvent contribuer à mettre sur pied des procédures foncièrement fondées sur l'opacité, l'ambiguïté et la violation des règles les plus élémentaires de l'Etat de droit. Les figures de la modernité tirent beaucoup moins leur pouvoir de leurs diplômes que de leur rapport de loyauté au sultan. Et elles se transforment en défenseurs les plus acharnés d'une soustraction de compétences à un gouvernement politique dont le pouvoir est en principe fondé sur une victoire aux élections. Les acteurs peuvent simultanément développer des logiques « modernes » et globalisées et des logiques « archaïques » et localisées. Hassan II en personne a conforté tout au long de son règne le système makhzénien contemporain, fondé sur l'usage

de l'arbitraire, le secret et la suprématie de l'allégeance sur le respect du droit, et il a été capable, au seuil de sa mort, d'imaginer un instrument aussi pernicieux que le FH2. Mais il a aussi prôné, à la fin de son règne, la transparence et l'Etat de droit et a lancé des réformes en ce sens. Inversement, tout le monde s'accorde à vanter la prédilection de Mohammed VI pour les réformes, la modernisation, l'ouverture et le respect de l'Etat de droit et sa volonté de séparation entre affaires publiques du pays et affaires privées de la famille royale ; alors qu'il apparaît aujourd'hui moins intéressé que son père à faire entrer dans les faits les réformes visant à désengager le Palais des affaires économiques et à assurer la transparence de celles-ci.