
Eléments pour une *realpolitik* étrangère du Maroc

Moroccan Foreign Policy: Elements for a *Realpolitik*

Rachid El Houdaigui
Professeur de relations internationales
Université Abdelmalek Essaâdi - Tétouan, Maroc

Introduction

La politique étrangère est un des grands domaines de l'action publique. Elle est l'instrument par lequel un Etat renforce les attributs économiques et politiques de la puissance et tente de se positionner dans le système mondial.

Le Maroc a toujours fait la politique étrangère de son histoire et de sa géographie, tout en adaptant la vision et l'action aux contextes national et international. Cet effort d'ajustement est tout autant ambitieux que contraignant, dès lors que son succès dépend de la capacité à concilier le binôme déterminant-objectif (but) avec les lignes directrices à actionner, c'est ce qui constitue l'intention stratégique de l'Etat.

Aujourd'hui, deux enjeux se profilent à l'horizon et qui sont certainement inscrits dans l'agenda de la politique étrangère marocaine :

- Contribuer à l'action collective de l'Etat dans la mise en place du nouveau modèle de développement économique ;
- Assurer au Maroc une place utile dans le processus mondial de redistribution de la puissance économique et politico-stratégique.

L'objectif final recherché est à la fois économique (prospérité économique du pays, Chaîne de valeur mondiale (CVM)) et géopolitique (renforcement des capacités stratégiques sur le plan régional). Et l'un ne va pas sans l'autre, si le premier appelle à la mobilisation de l'Etat et des forces vives de la nation pour défendre les intérêts géoéconomiques, prospecter les marchés et drainer les investissements, le second a une valeur existentielle, dans le sens où le Maroc ne doit pas se laisser déclasser sur le plan régional (facteur sécuritaire), tout comme il a besoin d'une profondeur géoéconomique, notamment Nord-Ouest africain, comme alternative au blocage maghrébin.

Partant, les lignes directrices à actionner pour dynamiser la politique internationale du Maroc et contribuer à sa prospérité devraient reposer sur trois processus :

- I. Conforter la nouvelle dimension géoéconomique de la politique étrangère
- II. Impulser un redéploiement essentialiste à la géopolitique extérieure du Maroc
- III. Appuyer la dynamique d'ajustement du dispositif institutionnel

1. Conforter la dimension géoéconomique de la politique étrangère

La politique étrangère a opéré une mutation majeure depuis les années quatre-vingt-dix, de façon à ce que le Maroc soit doté d'une position géoéconomique. Cela impliquerait des orientations nouvelles de la dimension économique de la politique étrangère. L'Etat a certes entamé un processus d'appropriation des enjeux de l'économie politique internationale, de façon à ce que la diplomatie soit au service de l'économie nationale. Mais tout dépend de la façon dont il aborde les enjeux contemporains, qui sont intrinsèquement liés au positionnement à l'international

1.1. Les enjeux d'une diplomatie économique opérationnelle

Par diplomatie économique, il faut bien entendre, dans le contexte de notre étude, la vision, les orientations et les moyens qui sous-tendent l'action de l'Etat à l'international au bénéfice de la prospérité et la promotion économique du Maroc. Il s'agit d'un processus long et complexe qui génère la connexion entre différents enjeux.

D'abord la diplomatie du libre-échange. En effet, la libéralisation de l'économie marocaine s'est accompagnée de l'ouverture sur le monde, à travers ses engagements multilatéraux dans le cadre de l'Organisation mondiale du Commerce (OMC), ses accords avec l'Union européenne (UE), les Etats-Unis, la Turquie et les pays membres de l'Accord d'Agadir, et son adhésion à la Zone de libre-échange du continent africain (ZLECA). Il est évident que cette dynamique est destinée à conforter l'attrait du Maroc en matière d'investissement et à soutenir sa quête de nouveaux marchés. Bien que l'attraction des investissements directs à l'étranger (IDE) se soit renforcée, il n'en demeure pas moins que ces accords n'ont pas été bénéfiques sur le plan commercial, le déficit commercial demeurant constant. Cela implique la révision de ces accords pour qu'ils soient un relais d'exportation. Or, la volonté des autorités marocaines se heurtera vraisemblablement aux réticences de certains pays. Outre les négociations au ralenti sur l'ALECA avec l'UE et le stand by avec les Etats-Unis, l'accord avec la Tunisie passent par des moments difficiles, qui viennent se greffer sur la crise politique entre les deux pays.

Le défi, ensuite, c'est de devenir, à terme, un hub économique et financier africain performant. Des mesures de réforme ont été mises en place¹, qui ciblent aussi bien la promotion et l'attraction des investissements directs étrangers dans des secteurs industriels prioritaires (automobile, aéronautique), que le développement d'un hub financier en faisant de Casablanca Finance City la place financière majeure en Afrique et partenaire des places financières internationales.

Puis, l'ouverture vers l'Afrique de l'Ouest est un des piliers de l'agenda continental du Maroc. Le principal enjeu pour le Maroc est de trouver un nouvel espace d'intégration économique de substitution qui puisse singulariser sa position et faire jouer ses atouts, en attendant des jours meilleurs pour l'unité maghrébine. Il trouve un intérêt particulier

1 Le Maroc est le 3^e meilleur pays africain selon le classement *Doing Business 2020* de la Banque mondiale. Il occupe le 53^e rang à l'échelle mondiale.

dans la formulation d'un espace géoéconomique Nord-ouest africain, allant du Maroc au Golfe de Guinée, qui viendra se greffer sur les constructions régionales existantes, comme la CEDEAO². D'autant plus que la prise de conscience du rôle structurant des projets transnationaux, comme du gazoduc Nigeria-Maroc, augure d'un changement dans la pensée géopolitique africaine, qui semble évoluer d'un souverainisme étatique à la déterritorialisation du concept de la puissance. Ces pays sont prêts à s'engager dans des projets d'envergure régionale qui soient porteurs de plus-value et à même de contribuer à la consolidation de l'intégration économique³.

Enfin, la place des entreprises marocaines, publiques et privées, dans la diplomatie économique a acquis une dimension potentielle. Le Maroc a adapté son dispositif institutionnel et étoffé son réseau diplomatique, dans l'objectif d'accompagner efficacement la dynamique ascendante de sa projection géoéconomique. A ce titre, la création, en 2017, du ministère délégué chargé des Affaires africaines ainsi que la mise en place de deux cellules de coordination a permis de créer une synergie et une cohérence dans l'action africaine du pays. De nombreuses sociétés marocaines disposent à travers le monde d'un réseau étendu de contacts, et d'une expertise reconnue, notamment dans des domaines stratégiques, tels que l'agriculture, les engrais, les télécommunications et les finances.

La coordination public-privé de la diplomatie économique se renforce de manière progressive et continue pour produire un schéma de cohérence à trois voies : formelle dans le cadre des mécanismes institutionnels ; quasi-formel, impliquant des personnalités du monde de l'entreprise et les autorités ; rapports informels sur le mode interpersonnel.

1.2. Vers un positionnement géoéconomique diversifié ?

Le chemin vers un positionnement diversifié devrait s'appuyer sur l'équilibre subtile entre, d'une part la gestion pragmatique des interférences avec l'Occident nées de la logique coloniale et entretenues pendant la période postindépendance, et, d'autre part, l'adhésion progressive à une communauté d'intérêts géoéconomique sud-sud. Le Maroc n'a le choix que de construire et/ou consolider ses propres liens de connexion et de correspondance entre la logique du schéma nord-sud et l'axe de coopération Amérique Latine, Afrique, Asie.

A ce titre, l'Afrique est au centre de cette ambition marocaine, car elle garantit de nouvelles frontières économiques, politiques et diplomatiques au Maroc⁴. Cette ambition, conceptualisée par le discours stratégique national, semble pour l'instant structurer le champ d'action autour d'une zone prioritaire de proximité et, donc, d'insertion : (Maghreb, Afrique de l'ouest) et zone prioritaire d'intérêt, de projection géoéconomique anglophone qui re-

2 El Houdaigui, R. (2016) (Dir.), *La Façade atlantique de l'Afrique: un espace géopolitique en construction*, Policy Center of New South édition, Rabat, p.183.

3 Berahab, R. (2017). Relations entre le Maroc et l'Afrique subsaharienne : Quels potentiels pour le commerce et les investissements directs étrangers ? February 1. <https://www.policycenter.ma/publications/>

4 Berahab, R. (2016). Structure des échanges entre le Maroc et l'Afrique : Une analyse de la spécialisation du commerce, *Research Paper*, Policy Center for the New South, Rabat. p. 45.

groupe les pays où les secteurs stratégiques nationaux, comme les phosphates et les engrais sont implantés (au Nigeria, au Kenya, en Tanzanie, au Rwanda, en Zambie et en Éthiopie). Or l'approche gagnerait en efficacité opérationnelle si elle arrive à substituer le principe de connectivité à celui de la segmentation de l'action. A plus forte raison, si l'on transpose le schéma conventionnel⁵ à la position géographique du Maroc, tout semble indiquer que l'intention de l'Etat est de créer les conditions favorables à un positionnement géoéconomique stable nord-sud et sud-sud, avec comme points de jonction et de connexion le détroit de Gibraltar, les infrastructures portuaires et aériennes et la frontière terrestre avec la Mauritanie. Autrement dit, le Maroc est bien placé pour procéder à la formalisation géoéconomique d'un nouvel espace régional : Euro-Nord Ouest Africain (ENOA).

Trois leviers méritent cependant d'être ajustés et revigorés :

- L'affirmation du Maroc dans l'espace ENOA repose, au préalable, sur la capacité de la diplomatie marocaine à formaliser sur les plans politique et géoéconomique une région aussi vaste qui englobe les pays euro-atlantiques, (Espagne, France, Portugal, Royaume-Uni), Maroc et l'Afrique de l'Ouest. Cela passe par la mise en place des passerelles institutionnelles entre les différents mécanismes et accords qui lient ces parties entre elles : accords d'association Maroc-UE, stratégie commune Afrique-UE, Accords ACP, Accords de Partenariat Economiques⁶;
- Partenariat avec la CEDEAO. Au-delà du fait que la demande marocaine a été faite avec empressement, l'idée même d'adhésion serait peu pertinente. Toute étude d'impact révélera l'incompatibilité dans au moins trois domaines, la liberté de circulation, la monnaie unique et la liberté de conscience par rapport à la religion. D'autre part, l'indécision de la CEDEAO permet au doute de s'installer et met la diplomatie marocaine dans une situation inconfortable. Sans doute, les réticences des cercles protectionnistes des pays Ouest-africains sont pour beaucoup dans le blocage du processus d'adhésion, mais le facteur politique semble peser également dans la balance. Quoiqu'il en soit, il nous semble que l'approche graduelle et pragmatique, à travers la conclusion d'un accord de libre-échange pourrait mieux servir l'image du Maroc et ses intérêts. Par ailleurs, l'Accord de libre-échange continental offrira certainement le cadre d'évolution permettant au Maroc d'entrevoir un partenariat maîtrisé avec les pays de l'Afrique de l'Ouest et des autres régions africaines ;
- La solidité et la performance des attributs du statut du hub économique et financier est la troisième condition pour donner sens aux ambitions du Maroc. Pour attirer les capitaux étrangers dans une logique triangulaire (reste du monde- Maroc-Afrique), il convient de consolider le processus de réforme, déjà entamé, de la place financière Casablanca Finance City ; consolider l'adaptation et la diver-

5 Les différents accords de libre échange conclus par le Maroc.

6 Jaïdi, L. & Martin, I. (Dir.). (2018). *Le Partenariat Afrique-Europe en quête de sens*, ouvrage collectif, Policy Center for the New South, Rabat. p. 314.

sification de l'offre commerciale nationale destinée au marché africain ; créer les conditions réelles d'une coordination permanente formelle et informelle entre, d'une part, les grands groupes marocains, les PME et, d'autre part, le ministère des Affaires étrangères, de la Coopération africaine et des Marocains résidant à l'étranger.

2. Impulser un redéploiement essentialiste à la géopolitique extérieure du Maroc

Le contexte géostratégique dans lequel évolue le Maroc est appréhendé et cerné par la politique étrangère qui pose le cadre politique et diplomatique du comportement international du pays. Les constantes et variables animent tout autant les perceptions que les ordinations de cette politique. Le Maroc, comme tous les pays du monde, fait face à des tendances lourdes complexes dont les évolutions sont difficilement cernables.

2.1. Des crises systémiques contraignantes pour la diplomatie marocaine

Le Maroc, comme tous les pays du monde, fait face à des enjeux complexes dont les évolutions sont difficilement cernables. Pour donner une représentation imagée, je dirai que depuis la disparition de l'URSS, la tectonique des plaques géostratégiques a fait remonter à la surface une double dynamique, le premier est l'émergence de nouvelles grandes puissances ; la seconde correspond à la montée en puissance de la menace asymétrique. Ces deux dynamiques opèrent dans un monde en transition géostratégique vers une situation d'équilibre concurrentiel aux caractéristiques suivantes :

- Le monde est face à un dilemme avec lequel il doit composer : quelle que soit la trajectoire empruntée par la rivalité sino-américaine, conflictuelle ou standardisée, l'issue mènera inévitablement à terme à une transformation du système international: la distorsion provoquera un déséquilibre perturbateur, l'arrangement, sous forme d'accord, mettra en place une stabilité d'équilibre compétitif. Les deux perspectives donneront lieu au « jeu des chaises musicales », c'est-à-dire à une modification de la distribution du pouvoir entre les acteurs principaux, et un alignement différencié et/ou auto-différencié du reste du monde.
- Les questions qui interpellent les Etats, qu'ils soient petits, moyens, grands ou super grands, sont liées au statut et au rang dans le système international : quelle position occuper dans le tableau géostratégique et géoéconomique mondial ? Comment y maintenir une position confortable ou comment la conquérir ou la reconquérir ? Et ces questions sont d'autant plus prépondérantes que le déplacement probable du centre de gravité mondial de l'Occident vers l'Asie, ne peut manquer d'affecter la politique internationale d'un pays comme le Maroc.
- Le système de valeur prévalant dans les processus décisionnels des Etats est celui de la solution optimale. De Washington à Pékin, de Riyad à Abou Dhabi, de Pretoria à New Delhi, comme partout dans le monde, la logique adoptée est

celle du choix de l'option qui impliquera des coûts minimaux et des bénéfices maximaux au regard de l'intérêt national. Le discours protectionniste et anti-multilatéralisme ainsi que le jeu géopolitique agressif sont les conséquences directes de cette tendance, qui risque d'être renforcée par les effets de la crise sanitaire du Covid-19.

Cette réalité complexe, conjuguée aux enjeux nationaux, explique l'inflexion des agendas stratégiques des pays amis et adversaires du Maroc ; en voici quelques exemples non exhaustifs :

- Les grandes puissances classiques et émergentes au Maghreb et en Afrique s'organisent pour défendre, d'abord, leurs acquis économiques ; le militaire, le sécuritaire et le culturel n'est que moyen.
- Les pays du golfe ont des projets stratégiques pour leurs pays et la région, portés par une élite jeune et anglo-saxonne. La montée en puissance de la technocratie marque un tournant dans le processus décisionnel de ces pays.
- L'Union européenne comme puissance normative. La crise avec cette entité a révélé un facteur que le Maroc n'a vraisemblablement jamais prévu, ou qu'il aurait plutôt minimisé, en l'occurrence le poids du droit et des normes juridiques dans les relations internationales de l'UE. En effet, l'UE est devenue une force émettrice de normes et de décisions juridictionnelles, dont certaines risquent de nuire aux intérêts vitaux du pays.
- L'Afrique change et ses systèmes politiques se modernisent impliquant, par voie de conséquence, la complexité des processus décisionnels. On peut citer, à titre d'exemple, le rôle des acteurs économiques Ouest-africains dans le blocage du processus d'adhésion du Maroc à la CEDEAO !
- La relance des relations avec Israël et la reconnaissance américaine de la marocanité du Sahara a brisé le statu quo régional qui profitait davantage aux voisins du Maroc. La situation régionale est chargée de défiance, à l'instar de l'Espagne qui ne voudrait pas d'une nouvelle dynamique qui échapperait à son contrôle !
- L'Algérie a toujours eu une prétention hégémonique régionale. Mais le plus inquiétant chez notre voisin de l'Est est que l'opacité du système est telle qu'il est pratiquement impossible d'identifier un interlocuteur fiable.

2.2. S'adapter pour pouvoir se projeter différemment !

Le Maroc n'a pas les moyens d'une politique étrangère globale, il doit donc se concentrer sur ce qui est fondamental pour sa prospérité et sa sécurité.

7 Len, I. (2021). *After The Covid-19 Pandemic : How does the World Change?* Policy Center For The New South, Rabat, July 16.

- Maintenir un jeu d'équilibre entre les puissances classiques et les grands émergents

Les rebondissements géostratégiques et géoéconomiques constituent un défi majeur pour beaucoup de pays, tant au niveau national qu'international. Le Maroc devra continuer de veiller à la cohérence dans ses orientations mondiales, car le jeu n'est pas du tout à somme nulle, et il n'est pas question de sacrifier les acquis stratégiques construits depuis l'Indépendance : le temps est celui de la consolidation de ses acquis avec l'Europe et certains partenaires arabes ; de la diversification des partenariats globaux (Chine, États-Unis, Royaume-Uni, grandes puissances émergentes) ; de la centralité du continent africain ; de la priorisation de la diplomatie multilatérale. L'objectif final recherché est à la fois économique (prospérité économique du pays, Chaîne de valeur mondiale (CVM)) et géopolitique (renforcement des capacités stratégiques sur le plan régional).

- Gérer le temps des incertitudes avec l'Union européenne

Les décisions des juridictions européennes sur la territorialité des accords portant sur l'agriculture et la pêche ont créé une nouvelle situation objective à la vie juridique entre le Maroc et l'UE. Des indices préliminaires indiquent que dans une telle situation, le Maroc n'a probablement pas d'autre choix que celui de s'adapter rapidement et d'apprendre le langage de la nouvelle donne afin de se concentrer sur l'essentiel : adopter une stratégie juridique pour se prémunir des effets collatéraux de l'affaire du Sahara ; faire constamment du lobbying auprès des institutions européennes, notamment le parlement européen, ainsi qu'auprès des professionnels ; consolider les acquis économiques avec l'UE ; jouer des liens politiques avec les pays européens influents (France, Espagne, Italie, Allemagne).

- Convenir qu'avec l'Algérie « Si tu veux la paix, prépare la guerre ! »

Le problème fondamental auquel le Maroc est confronté aujourd'hui est la difficulté à avoir un interlocuteur fiable pour dialoguer. L'opacité du système politique algérien procède de sa nature multi-centrée et de l'arrivée au pouvoir d'une nouvelle génération politique et militaire post-révolution, socialisée aux normes stratégiques algériennes : centralité de l'Algérie au Maghreb au détriment du Maroc ; l'affaire du Sahara « un cail-lou dans les bottes marocaines ».

Pour envisager un changement dans la posture algérienne il faut créer chez notre voisin un réel besoin de dialogue. Ce n'est qu'à ce moment que l'Algérie prêterait au Maroc une oreille attentive et respectueuse car il s'agira, pour elle, de répondre à un besoin.

En attendant, le Maroc devra renforcer son avantage stratégique grâce notamment à sa force de frappe militaire, composée des armes sophistiquées, à la compétence en matière de planification et de génie militaire et à la fluidité de l'interopérabilité militaire. Toutefois, le rythme accéléré de la modernisation militaire en Algérie augmente le risque de voir l'avantage comparatif se renverser au profit de la position stratégique algérienne⁸. Le Maroc va devoir supporter la course à l'armement par une politique d'achat qualitative

8 Le *budget* de la défense pour 2020 s'est élevé à peu près à 12 milliards de dollars contre environ 4,5 milliards de dollars.

et diversifiée et la mise en place de conditions favorables à la naissance d'une industrie de défense nationale.

- Construire un destin africain

La politique africaine du Maroc se construit sur la base d'un discours diplomatique décomplexé et volontariste, appelant à la fois à rompre avec le tiers-mondisme, à déconstruire le discours pessimiste, à la non-ingérence dans les processus de démocratisation en cours et enfin à la modélisation de la coopération intra-africaine à partir de l'appropriation souveraine des richesses africaines. Il est clair que le Maroc est décidé à montrer que son destin est fortement lié à celui de l'Afrique, en acquérant les normes et les enjeux du continent, mais il n'est pas enfermé pour autant dans une logique déterministe, et tient à disposer d'une certaine capacité à déterminer lui-même son rôle. Sa projection est d'ailleurs impressionnante: 48 visites royales dans environ 30 pays contre quelques-unes en Occident. Cependant, le Maroc ne dispose pas de moyens nécessaires et suffisants pour mener une politique globale et générale. Il semble avoir fait le choix tactique et stratégique de vouloir concentrer l'action sur des domaines spécifiques, parce qu'il les maîtrise et parce qu'ils sont générateurs de plus-values importantes (diplomatie religieuse, diplomatie humanitaire et gestion des crises, formation civilo-militaire, économie des services, sécurité alimentaire). Par ailleurs, l'expansion des grandes entreprises marocaines sur une bonne partie du continent s'accélère et dans plusieurs secteurs des services (banques, assurances, enseignement, télécommunication) et dans les mines et la production des engrais⁹. Cependant, la question de la pérennité de l'influence dans un contexte concurrentiel restera au cœur des préoccupations marocaines. De même qu'il est difficile de se prononcer sur l'avenir des relations avec l'Afrique du Sud, qui a radicalisé sa position à l'égard du Maroc, au point qu'elle forme avec l'Algérie le binôme anti-marocain le plus virulent en Afrique.

- Consolider la présence du Maroc dans les instances africaines (Organisations continentales et mécanismes)

Le retour du Maroc à l'Union africaine (UA) marque un tournant particulier dans la nouvelle politique africaine du Maroc. Ce retour était nécessaire, car le contexte international, continental, et régional l'exigeait. Il fallait y être également pour éviter que la construction institutionnelle des normes et des règles communes ne continue à se faire sans le Maroc. Faut-il souligner, à ce titre, que le droit dérivé de l'UA est devenu une source importante du droit des pays membres. Pour autant, la présence et le déploiement des représentants nationaux dans les instances africaines ne sont pas à la hauteur des luttes d'influence qui se développent en leur sein. Il est, donc, primordial d'adopter une stratégie visant un positionnement solide, multiple et diversifié dans les organes de l'Union africaine et les mécanismes de cette Organisation.

9 L'Office chérifien des phosphates est engagé dans la construction de plateformes de production d'engrais au Nigeria et en Ethiopie.

3. Appuyer la dynamique d'ajustement du dispositif institutionnel

Sans un dispositif diplomatique cohérent et fluide, la vision stratégique, aussi pertinente qu'elle soit, serait inopérante. Des pays comme les Etats-Unis d'Amérique, le Royaume-Uni et la France, par exemple, ont vite réagi aux conséquences post bipolaire par la refondation de leur doctrine et la réforme complète de leur outil diplomatique. Au Maroc, la réforme de l'instrument diplomatique est un processus long qui, en dépit de certaines avancées, se heurte à ses propres limites. Aussi convient-il de mener une réflexion sur les nouvelles voies de la gouvernance diplomatique, à travers le prisme de l'intelligence institutionnelle.

3.1. Une réorganisation institutionnelle étoffée mais insuffisante

Le message royal du 28 avril 2000¹⁰ a été le premier discours à avoir défini le contenu et les contours de la réforme institutionnelle de la diplomatie. Il s'agit d'une feuille de route stratégique multidimensionnelle, dans le sens où elle exige la réorganisation de l'outil diplomatique, reconnaît l'utilité des acteurs non gouvernementaux, réaffirme l'importance de la formation et redéfinit le nouveau rôle de l'Ambassadeur et les objectifs assignés à tout le dispositif. Bien que le contenu du message royal soit réaffirmé dans le principe et peaufiné dans les détails dans d'autres discours, les défis qui continuent à se poser à l'Etat sont en effet multidimensionnels et exigent des réponses urgentes et générales¹¹.

D'abord, la politique étrangère ne concerne plus exclusivement les grandes questions stratégiques et géopolitiques (*high politics*) mais investit une multitude d'autres domaines extra-politiques (*technical issues*) qui relèvent des départements ministériels spécialisés. Il n'y a guère aujourd'hui de ministère qui ne dispose d'un service destiné à l'action extérieure. L'interaction permanente entre les affaires « du dedans » et celles « du dehors » et l'implication toujours plus grande de divers acteurs et d'administrations défendant leurs propres intérêts, portent en elles les germes d'une cacophonie diplomatique, voire d'un éclatement de l'action diplomatique. Ceci explique les heures interminables consacrées à l'interministériel lorsqu'il s'agit, par exemple, des relations avec l'Union européenne.

Dans le même sens, la complexité des relations internationales, compte tenu de l'imbrication des enjeux à travers la globalisation, la montée en puissance des acteurs non-étatiques et des menaces asymétriques, et la nouvelle redistribution du pouvoir avec l'entrée en jeu de nouvelles puissances, réduit les marges de manœuvre du décideur, en termes de temps et de choix. Dans certains cas, le décideur marocain a été obligé d'agir rapidement, ou peut-être dans la précipitation, afin de se positionner ou de faire connaître sa voie. Dans tous les cas, il est utile d'injecter plus de flexibilité structurelle dans l'organisation de la diplomatie afin qu'elle puisse s'adapter rapidement et facilement aux mutations de l'environnement international¹².

10 Message Royal aux participants au colloque organisé à Rabat à l'occasion de la célébration de la Journée nationale de la diplomatie marocaine (vendredi 28 avril 2000).

11 El Houdaigui, R., *La Politique étrangère de Mohammed VI ou la renaissance d'une « puissance relationnelle »*, op.cit p .291.

12 Idem.

Dès lors, prendre acte des nouvelles pratiques implique un bouleversement des habitudes et des procédures de la diplomatie et réclame des moyens humains et financiers conséquents, à fortiori quand les décideurs ne cachent pas leurs ambitions de jouer un rôle primordial dans les échiquiers régional, continental et international. Mais, sans le développement de l'initiative et de la culture du risque chez le diplomate, la diplomatie serait impropre à l'adaptation. Cela suppose, en fait, la confiance en l'homme et en ses compétences. Le principe serait que le supérieur hiérarchique définisse un « espace de liberté » dans lequel le collaborateur ou le subordonné pourraient agir librement. Le diplomate dans l'administration centrale ou dans une ambassade pourra, à ce titre, apprécier la situation qui découle d'une crise ou d'un événement international en se basant sur ses propres capacités d'autonomie de réflexion et de décision avant de poser sur le bureau de son supérieur les scénarios d'évolution. Le modèle de gestion de l'action diplomatique efficace serait à juste titre « celui de la conception centralisée et de l'exécution décentralisée, celui de la cohérence centralisée et de l'initiative décentralisée »¹³. Au préalable, la capacité individuelle d'initiative des diplomates devrait être encadrée par souci de cohérence de l'action collective. D'où l'importance de consacrer une identité collective représentative de règles déontologiques communes et des principes d'action identiques. Cet exercice exige, par ailleurs, que le supérieur du ministère et les directeurs des divisions soient entourés de cadres compétents et réactifs, deux aptitudes liées intrinsèquement à la qualité de la formation initiale et continue dispensée aux diplomates. Des formations qui devraient alterner polyvalence et spécialisation.

Le schéma actuel a besoin d'institutionnaliser l'expertise et la veille pour permettre au décideur d'agir efficacement dans un environnement de plus en plus incertain, mouvant et imprévisible. Le Maroc fait face à une nouvelle génération de défis, qui viennent s'agréger sur les facteurs géopolitiques et géoéconomiques. On peut citer, à titre d'exemple, les enjeux juridiques de la question du Sahara et leur impact sur les relations avec l'UE et d'autres partenaires ; les attaques ciblées dont font objet les intérêts économiques en Afrique, notamment les actions juridictionnelles contre l'OCP en Afrique du Sud et au Kenya ; les effets de la rivalité sino-américaine sur les marges de manœuvre diplomatiques, les conséquences de l'inflexion de la mondialisation ; risque de relocalisation de certaines industries installées au Maroc et montée en puissance des normes sanitaires dans les échanges internationaux ; les tensions géo-maritimes sous-jacentes à l'extension du plateau continental ; les différends commerciaux dans le cadre des accords de libre-échange ; la transformation dans les orientations diplomatiques de certains partenaires du Maroc comme, par exemple, les Emirats arabes unis et l'Arabie saoudite.

13 Général Desportes, V. (2007). *Décider dans l'incertitude*, 2^e édition, éditions Economica, Paris, p. 8.

Chaine des défis présents et futurs (Fig.1)

Enjeux juridiques	Inflexion de la mondialisation	Tension géostratégique mondiale	Compétition géoéconomique	Compétition géopolitique
1. Question de l'exploitation des ressources naturelles dans les provinces du Sud : décisions des juridictions européennes ; étiquetage des produits issue de la région ; les actions juridictionnelles contre l'OCP en Afrique du Sud. 2. Les différends commerciaux dans le cadre des accords de libre-échange (Turquie, Tunisie ORD OMC) 3. Extension du plateau continental ; délimitation des frontières maritimes. 4. Droits de l'homme	1. Risque de relocalisation de certaines industries installées au Maroc. 2. Nouvelle régulation de la mondialisation, à travers le renforcement des normes sanitaires et sociales, donnant lieu à une nouvelle forme de protectionnisme.	La rivalité sino-américaine exige un effort subtil pour se tenir à distance égale, ou relative, de ces deux grandes puissances.	Les pays de la catégorie du Maroc cherchent à adopter une ligne de conduite intégrant aussi bien les aspects politiques, de proximité, la compétence, l'innovation et la projection vers d'autres sous- régions économiques	1. Rivalité maroco-algérienne 2. Affirmation de soi de la Mauritanie dans un espace vital pour le Maroc 3. Transformation dans les systèmes de valeur des pays partenaires : Arabie saoudite, Emirats arabes unis ; France

3.2. Les voies de l'intelligence institutionnelle

L'intelligence institutionnelle, telle que nous la concevons dans ce cas d'espèce, se nourrit de quatre principes issus de la réalité marocaine et qui forment, ce que nous appelons, le complexe de la performance diplomatique: anticiper pour mieux défendre ses droits ; se renseigner pour se projeter efficacement ; penser pour éviter les surprises stratégiques, coordonner pour mieux agir.

Partant, quatre recommandations sont proposées :

- Mettre en place une politique juridique extérieure

L'objectif est de permettre à l'Etat d'utiliser le droit de manière encore plus efficiente et cohérente dans le cadre de sa politique étrangère. La maîtrise du droit et de son exégèse sont nécessaires, non seulement comme norme de conduite, mais aussi comme justification dynamique de la position nationale dans différents domaines (voir Fig. 1). Aussi le poids du droit et son intégration systématique dans le processus de prise de décision prend une importance toute nouvelle. Le Maroc devra impérativement se doter de sa propre doctrine juridique pour garantir son autonomie stratégique, en évitant de recourir à des cabinets étrangers.

La direction des affaires juridiques et des traités du ministère des affaires étrangères prendra, en coordination avec les autres départements, les commandes de cette politique juridique au nom de l'unicité de l'action extérieure de l'Etat. Cependant, cette direction, composée d'environ 40 agents (1/3 archivistes et une dizaine de juristes), mérite d'être étoffée et renforcée à la lumière des expériences internationales. Des pays comme la France ou l'Espagne, par exemple, disposent d'entités équivalentes composées d'une cinquantaine d'agents dont 40 juristes.

L'expertise juridique nationale est l'outil incontournable pour une politique juridique extérieure. Les conditions du recours à ces compétences doit comprendre la mise en place de réseaux d'expertise, issus des Universités, des *think tank* marocains, des acteurs économiques, ainsi que la gestion du processus de production des expertises.

Enfin, il est temps d'institutionnaliser un débat national sur les différentes dimensions de l'action juridique internationale de l'Etat : lobbying, défense commerciale, diplomatie juridique, positionnement dans les juridictions internationales.

- Fédérer les démarches de l'intelligence économique

L'examen de la pratique de l'intelligence économique fait ressortir la nécessité de fédérer les énergies pour une meilleure information au service de la compétitivité et la sécurité de l'économie nationale¹⁴. Dix-sept ans après le premier colloque sur l'intelligence économique (2004), le Maroc n'est toujours pas doté d'une véritable instance d'intelligence économique.

Pour impulser la performance de ce secteur, l'Etat devra être le stratège de tout dispositif futur. La pratique de l'intelligence économique au Maroc a, en effet, besoin d'une direction centrale chargée de piloter les missions d'information, d'analyse, de protection et de renseignement économique. Concrètement, le modèle marocain pourra être centré autour du Chef du gouvernement, et agir comme un *War Room* qui centralise et diffuse les informations essentielles entre les acteurs publics et privés.

- Renforcer le pilier prospectif de la diplomatie marocaine

Le dispositif institutionnel de l'Etat a besoin d'un véritable instrument de prospective stratégique. La politique étrangère requiert une vision à long terme de l'avenir souhaité pour le Maroc dans le système international. Les scénarios d'avenir sont en fait difficilement appréciables : sommes-nous à l'orée d'un système multipolaire ? Si oui, quelle configuration prendraient les équilibres mondiaux ? L'hypothèse d'un déplacement du centre de gravité mondial vers l'Asie est-elle plausible ? L'Alliance atlantique est-elle pérenne ? Si non, quelles seraient les conséquences sur le Maroc d'un éventuel retrait stratégique des Etats-Unis d'Amérique du continent européen ? De quel type d'affrontement s'agira-t-il au 21^e siècle : affrontement des civilisations ou des puissances économiques ? Le Maghreb arrivera-t-il à la paix stratégique sur la base d'un accord global maroco-algérien ?

- Perfectionner la gouvernance de l'action diplomatique

La gouvernance de la diplomatie nationale gagnerait en qualité et en efficacité si elle arrivait à équilibrer entre la nécessaire et évidente centralité du ministère des affaires étrangères et les besoins d'ajustement que dictent les mutations nationale et mondiale. Le débat sur la question devrait en fait traiter quatre priorités majeures :

- Renforcer davantage la coordination afin d'éviter que le marchandage entre départements ministériels et, donc, entre leurs intérêts respectifs, ne l'emporte sur l'intérêt national général.

¹⁴ Rapport du Conseil économique, social et en environnemental, Cohérence des Politiques sectorielles et Accords de Libre-échange : Fondements stratégiques pour un développement soutenu et durable n°16 / 2014, p.32

- Adopter des principes directeurs encadrant l'action diplomatique et stratégique : autonomie stratégique ; extension stratégique raisonnable ; objectivation ; complémentarité et renforcement mutuel ; capacité d'influence dans un monde-réseau
- Introduire l'approche transversale dans le processus décisionnel pour une meilleure interaction public-privé. Les montées en puissances croisées des acteurs publics et privés vont certainement s'amplifier, changeant en profondeur les formes de diplomatie.
- Créer une cellule de réflexion sur la transformation du métier du diplomate et sur le profil de l'ambassadeur.

Conclusion

Le présent article s'est donné comme objectif de dresser le portrait des priorités de la politique étrangère du Maroc et d'en analyser les paramètres pertinents, les dimensions avérées et les défis à relever.

Les mutations stratégiques en cours ouvrent de nouvelles perspectives chargées d'incertitudes et d'opportunités pour les relations internationales. Il est, donc, urgent de reformuler notre agenda, redéfinir nos priorités et mettre en place des paradigmes géopolitiques et géoéconomiques.

Aujourd'hui, deux enjeux occupent l'agenda de la politique étrangère marocaine : 1. Assurer au Maroc une place utile dans le processus mondial de redistribution de la puissance économique et politico-stratégique, 2. Contribuer à l'action collective de l'Etat dans la mise en place du nouveau modèle de développement économique.

Les politiques étrangères ne changent complètement de doctrine que dans des circonstances très particulières, par contre elles s'adaptent constamment. C'est le cas du Maroc qui entame une étape cruciale de son ajustement dans un contexte mondial de plus en plus globalisé, de moins en moins prévisible et en transition vers une nouvelle hiérarchisation de la puissance.

L'agenda diplomatique du Maroc s'annonce, donc, chargé. L'enjeu des choix présents et à venir impose une veille stratégique et une adaptation constante pour que le voisinage régional, l'Afrique et les partenariats mondiaux ne s'organisent sans le Maroc.