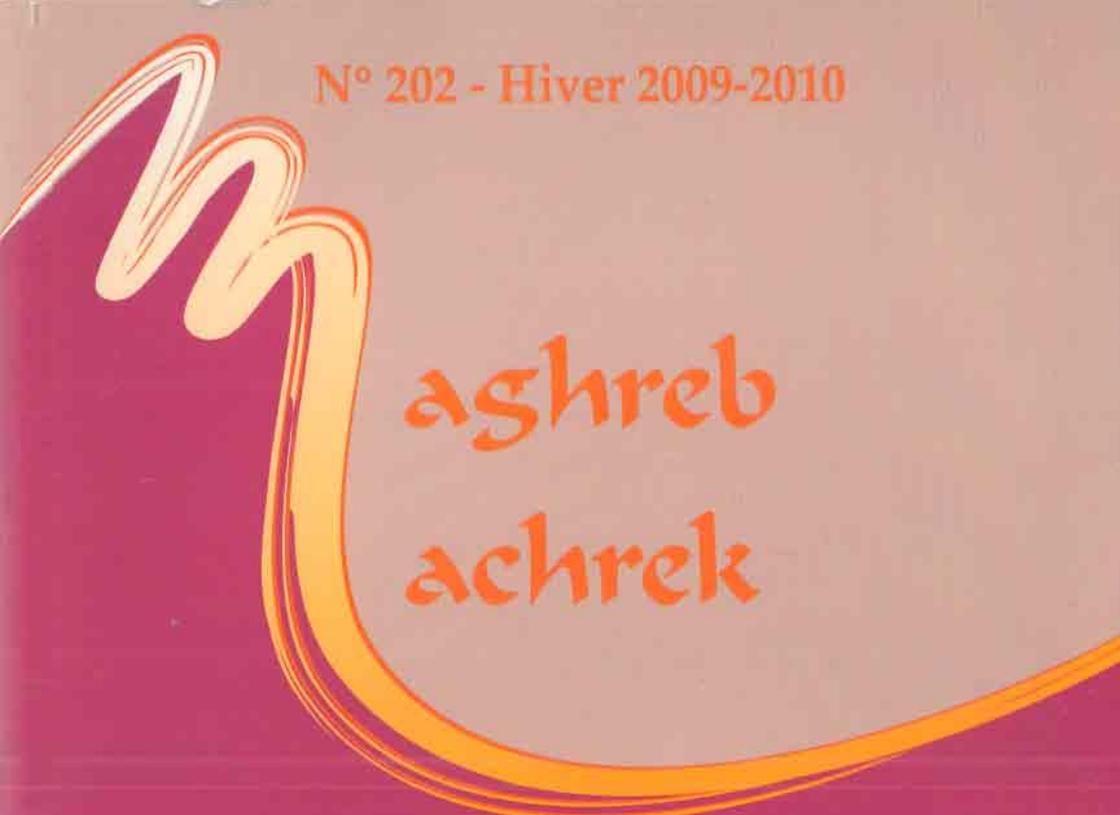


N° 202 - Hiver 2009-2010



ashreb
achrek

**ACTION PUBLIQUE
ET GOUVERNANCE
EN MÉDITERRANÉE**

Le Maroc et sa politique de défense

CHOISEUL

SOMMAIRE

<i>Éditorial,</i> <i>Jean-Yves MOISSERON</i>	5
---	---

DOSSIER

ACTION PUBLIQUE ET GOUVERNANCE EN MÉDITERRANÉE

Sous la direction de Jean-Yves Moisseron

Gouvernance en Méditerranée : intérêt et limites d'un concept, <i>Jean-Yves MOISSERON</i>	9
--	---

De la gouvernance à la gouvernementalité ? Action publique territoriale au Maroc, <i>Claude de MIRAS</i>	33
--	----

Gestion des ressources naturelles et système institutionnel de gouvernance en Tunisie, <i>Aude-Annabelle CANESSE</i>	49
--	----

Existe-t-il une gouvernance des systèmes d'innovation en Afrique du Nord et au Moyen-Orient ?, <i>Rigas ARVANITIS, Hatem M'HENNI, Lena TSIPOURI</i>	65
---	----

L'IGP Argane, entre patrimonialisation et marchandisation des ressources, <i>Bruno ROMAGNY</i>	85
--	----

VARIA

La politique de défense marocaine : articulation de l'interne et de l'externe, <i>Brahim SAIDY</i>	117
--	-----

LECTURES

Ervand Abrahamian, <i>A History of Modern Iran</i> , (Clément THERME).....	133
---	-----

Jean-Pierre Filiu, <i>Les Neuf Vies d'Al-Qaida</i> , (Jean-François DAGUZAN).....	135
--	-----

ÉDITORIAL

Jean-Yves MOISSERON *

Gouvernance, gouvernabilité, gouvernementalité, politique publique, action publique, etc. Ce vocabulaire foisonnant du champ traditionnel des politiques publiques traduit sur le plan théorique les mutations observées à la fin du XX^e siècle et qui se confirment au XXI^e siècle. Face à la mondialisation, à la place accordée au marché, à l'émergence de nouveaux acteurs – les ONG, la société civile –, aux grands enjeux climatiques ou à l'onde de choc de la crise économique mondiale, on peut se demander si « une » société est encore gouvernable, contrôlable, pilotable. Plus fort encore, les instruments dont disposent l'État ou les dépositaires de l'autorité publique sont-ils toujours en mesure de façonner l'avenir des sociétés – notamment pour assurer un développement suffisant pour répondre aux défis démographiques ? La réponse à cette question ne peut être qu'hypothétique et nuancée. C'est pourquoi l'imaginaire de la navigation, toujours sur le point de se solder par un échec..., en raison de l'impétuosité des éléments naturels avec laquelle elle doit composer – la mer, le vent, toujours incertains – s'impose dans le vocabulaire de l'action publique. En effet, la gouvernance reprend l'idée du gouvernail et de la gouverne. Il y a bel et bien l'idée d'un cap, d'une direction, d'un but vers lequel tendre, mais qui sait si l'on arrivera à bon port ? Combien de vents ou de courants contraires risquent de faire manquer l'objectif initial ou pire de conduire au naufrage ? La figure du bateau soumis au caprice des vagues supplante l'idée d'un demiurge tout-puissant : l'État capable par la vertu de sa volonté de tracer un destin et de triompher de ces obstacles. L'évidence du pouvoir étatique s'efface face aux jeux plus complexes où l'État n'est plus qu'un acteur parmi d'autres qui peut être frappé d'impuissance. La politique publique, qui suppose toujours la figure centrale de l'État, cède sa place à l'*intervention* ou même à l'*action publique* – concepts qui ne désignent que le champ d'intervention, et ce, sans présumer l'existence d'un État.

On va même jusqu'à s'interroger sur la réalité de cet acteur central, l'État. Il est composé ou animé par des hommes et des groupes hétérogènes qui poursuivent leurs intérêts propres. Il peut aussi être une fiction – une apparence d'acteurs ; alors il est le lieu d'une confrontation entre différentes forces dont

* Jean-Yves Moisseron est chercheur à l'Institut d'étude du développement économique et social (IEDES), UMR 201 « Développement et Sociétés », université Paris I Panthéon-Sorbonne/IRD.

les effets se font sentir par des décisions illisibles. La politique publique est souvent marquée par l'ineffectivité, l'inefficience, l'incohérence. L'information dont disposent les décideurs est partielle, changeante, limitée. Leurs actions ne sont pas l'expression d'une vision claire de l'intérêt général, mais plutôt d'une série pas nécessairement cohérente de petites actions. La rationalité est moins rationnelle que procédurale. Par conséquent, plusieurs décisions publiques peinent à atteindre leur but. La non-décision, l'affichage médiatique, les buts connexes inavoués de l'action, sont tout aussi importants que les objectifs avoués. Ce que nous venons de décrire est l'objet d'un ensemble de travaux qu'ont bien synthétisé deux sociologues de l'action publique P. Le Galès et P. Lascoumes dans un petit ouvrage intitulé *La Sociologie de l'action publique*. Ils montrent le développement d'une sociologie pragmatique, foisonnante, qui interroge les actions publiques comme processus complexes, enracinés dans les rapports de pouvoir, dans une certaine irrationalité. Cette sociologie se pose souvent la question de l'échec des actions entreprises, et c'est une façon simple et critique d'aborder la thématique des politiques publiques.

Dans ce numéro de *Maghreb-Machrek*, le but est de commencer à utiliser cette sociologie, qui s'est essentiellement développée au Nord et majoritairement dans le monde anglo-saxon, pour l'étude d'une région où elle serait *a priori* peu adaptée, à savoir le monde méditerranéen. Nous proposons d'interpréter cette sociologie en termes de gouvernance, ce que les deux auteurs mentionnés ci-dessus ne font pas. J.-Y. Moisseron s'en explique dans son papier programmatique : « Gouvernance en Méditerranée ». Il montre en quoi cette notion débarrassée de ses connotations normatives pourrait avoir un intérêt dans l'étude des sociétés arabes « réellement existantes ». Il montre l'intérêt mais aussi les limites de cette notion. C. de Miras revisite la thématique de l'action publique en précisant ce qu'il appelle la « gouvernementalité » et en appliquant la notion tant aux pays subsahariens qu'au Maroc. C'est pour lui une façon de dépasser la connotation normative de la gouvernance. A.-A. Canesse utilise la notion de « système institutionnel de gouvernance », montrant la richesse des interactions entre acteurs dans l'exemple de la politique de décentralisation agricole en Tunisie qui, paradoxalement, conforte le pouvoir de l'État tunisien. R. Arvanitis, H. M'henni, L. Tshipouri définissent le « monde de l'innovation », prélude à un véritable système d'innovation dans les pays méditerranéens. B. Romagny montre comment l'instauration d'une indication géographique protégée pour l'huile d'argan modifie la gestion d'une ressource naturelle importante au Maroc. La ressource locale se trouve affectée par la mise en place de normes internationales. Ces papiers explorent différents domaines de l'action publique en Méditerranée en se basant sur des enquêtes fines de terrain et dans une perspective théorique ambitieuse. La diversité des concepts auxquels les auteurs recourent traduit une volonté de renouveler des études portant sur les pays arabes méditerranéens. Il s'agit d'une première tentative d'appréhender cette zone géographique dans la perspective de la sociologie de l'action publique. L'objectif ultime est de redéfinir les outils opératoires efficaces pour l'action publique en Méditerranée.

Mentionnons enfin la précieuse contribution de B. Saïdy dans la rubrique *Varia* qui apporte un éclairage différent sur la politique de défense marocaine.

DOSSIER

ACTION PUBLIQUE
ET
GOUVERNANCE EN MÉDITERRANÉE

Sous la direction de Jean-Yves Moissoner

GOUVERNANCE EN MÉDITERRANÉE : INTÉRÊT ET LIMITES D'UN CONCEPT

*Jean-Yves MOISSERON **

INTRODUCTION

Le but de ce papier est d'interroger la pertinence de la « gouvernance » appliquée à la région méditerranéenne. La « gouvernance » est le plus souvent décrite comme une notion floue, utilisée dans un sens normatif : la « bonne gouvernance ». Cela conduit beaucoup de chercheurs à rejeter cette notion et à lui dénier tout caractère heuristique ou conceptuel. Pourtant, le terme s'impose dans le langage courant et même ceux qui se refusent à l'utiliser sont confrontés à son utilisation ou à sa récurrence dans la littérature.

En discutant cette notion pour la zone méditerranéenne, on ajoute encore à la difficulté. La Méditerranée est une catégorie inventée par la géographie au cours du XIX^e siècle et qui joue un rôle fondamental dans la définition des politiques publiques de l'Union européenne. Elle est cependant une idée mythique, une « représentation » qui s'explique par l'histoire européenne et par une certaine volonté de ne pas évoquer d'autres référents et, en particulier, le monde arabe ou l'Islam. Nous laissons de côté cette discussion, mais il est entendu que tous les choix référentiels pour désigner une aire géographique sont toujours porteurs de représentations et de présupposés qu'il faut expliciter. D'autres référents alternatifs à la Méditerranée sont possibles et posent aussi problème. Par exemple, les pays dits « arabes » ne sont pas seulement « arabes » mais aussi berbères, etc. Nous conservons ici le terme de « Méditerranée », mais ce à quoi nous faisons référence, c'est au groupe de pays se trouvant sur la rive sud de la Méditerranée, à l'exclusion de la Turquie et d'Israël. Nous entendons nous intéresser ici aux

* Jean-Yves Moisseron est chercheur à l'Institut d'étude du développement économique et social (IEDES), UMR 201 « Développement et Sociétés », université Paris I Panthéon-Sorbonne/IRD.

pays « arabes » sud-méditerranéens. C'est eux que nous désignerons dans la suite du texte par « pays méditerranéens » ou « pays arabes ».

Notre questionnement est donc le suivant : la gouvernance, appliquée à la région méditerranéenne, est-elle une notion présentant un intérêt dans le champ des sciences sociales pour penser les transformations en cours dans cette zone ? Nous défendrons la thèse selon laquelle une réponse positive peut être apportée à cette question et notre justification permettra d'ouvrir un champ de recherche. Cela suppose de se livrer à un travail de « déconstruction » de la « gouvernance » dans l'espoir d'une « reconstruction » qui serait le point d'achèvement d'un programme de travail. Nous nous concentrerons ici sur la méthode que l'on pourrait utiliser et qui correspond à un programme de travail en cours ¹.

Dans une première partie, nous distinguerons la notion de « gouvernance » par rapport à celle de « politiques publiques » et nous mentionnerons quelques-uns des inconvénients d'une approche de ce type.

Nous montrerons, ensuite, comment la « gouvernance » doit se dégager de son utilisation normative – « la bonne gouvernance » – pour se constituer en concept-outil opératoire, notamment lorsqu'elle s'applique au monde arabe. Nous montrerons également pourquoi la tradition sociologique du monde arabe reste assez réfractaire à la gouvernance. Nous proposerons enfin de redéfinir le champ problématique de la gouvernance en éclatant le concept et en le relayant à un ensemble de questions fondatrices des sciences sociales.

DE L'INTÉRÊT DU CONCEPT DE « GOUVERNANCE » PAR RAPPORT À CELUI DE « POLITIQUES PUBLIQUES »

Toute tentative de s'inscrire dans le champ concurrentiel de la recherche passe par la démonstration des limites des champs antérieurs. Si nous proposons la « gouvernance » comme concept alternatif à celui de « politiques publiques », c'est que ce dernier présente de nombreux désavantages dans la perspective qu'il implique et dont nous voulons nous démarquer.

1) Les analyses en matière de politiques publiques posent la question de la centralité de l'État, même quand elles le critiquent. La littérature portant sur les politiques publiques aborde massivement les insuffisances d'une conception qui ferait de l'État une figure homogène, omnipotente, unifiée et centrale dans l'étude des décisions publiques. On peut même dire que la thématique des « politiques publiques » comme domaine privilégié de la science politique et de la sociologie politique s'est élaborée sur la « déconstruction » de l'État. Qu'elle étudie les processus de décision, révélateurs de l'habitus des hauts fonctionnaires, qu'elle révèle le jeu

1. Celui-ci est mené au sein de l'UMR « Développement et Sociétés », université Paris I Panthéon-Sorbonne/IRD.

fragmenté des acteurs qu'elle mette en évidence la non-centralité de l'État dans l'arène publique, une grande partie de cette littérature se consacre à ce thème pour montrer sous différents aspects la diversité voire l'éclatement des figures de l'autorité publique.

On peut d'ailleurs dresser le même constat à propos de la notion de « décision publique » dont on a dénoncé le fétichisme. Comment se prend, ou ne se prend pas, une décision ? Quels intérêts et objectifs sert-elle, autres que ceux énoncés. De nombreux travaux questionnent la possibilité ou la réalité d'un processus décisionnel rationnel de la part des autorités publiques.

Devant la masse que constitue ces écrits, on ne peut qu'être frappé par le fait que la seule conclusion logique à cette déconstruction systématique n'est pas tirée. Si l'État est un acteur introuvable, improbable, objet plutôt que sujet, pourquoi s'arc-bouter à la notion de « politiques publiques » ?

2) Penser en termes de « politiques publiques » présuppose l'existence d'un agent-acteur. Par conséquent, les analyses qui prouvent l'absence de cette « autorité publique » doivent finalement « repasser » par le cadre d'un acteur identifié, « l'autorité publique », au besoin en le réinventant. On admet volontiers que « l'expression de "politiques publiques" renvoie non pas à un sujet mais à un champ : le système de décision, d'établissement de compromis, met en jeu de multiples acteurs : acteurs "politiques" dans le sens courant du terme (individus élus, partis, hauts fonctionnaires et également institutions internationales), acteurs "professionnels" (syndicats, unions professionnelles) et "usagers" des services publics, qui sont aussi des citoyens ² ». Mais quel sens peut revêtir le terme « politiques publiques » quand on parle d'acteurs tels que des partis, des ONG ou des individus ou, plus généralement, d'acteurs qui ne relèvent pas de l'autorité publique ?

Peut-on parler de la « politique publique » d'un syndicat, d'un individu, d'une organisation religieuse ? Le terme est ici impropre. La littérature sur les politiques publiques traite des acteurs et de leurs actions mais le plus souvent de leur influence sur la politique publique. On en repasse donc par une autorité publique dépositaire *in fine* de l'action publique.

C'est pourquoi les notions d'« action publique » ou « d'intervention publique » sont moins limitatives et s'imposent pour certains auteurs. Elles ne présupposent pas la nature de l'acteur ni même son existence à l'origine de l'action mais se contentent de désigner le champ d'intervention : l'espace ou l'arène publique.

3) La notion d'autorité publique ou d'État est hautement problématique dans les pays en développement. En transposant la notion de « politiques publiques » dans les pays en développement, on ajoute une difficulté supplémentaire. Qu'est-ce qu'une politique publique en Somalie, en Côte

2. P. Lascoumes, P. Le Galès, *Sociologie de l'action publique*, Paris, Armand Colin, 2007.

d'Ivoire ou dans le contexte du « fonctionnement informel généralisé ³ » ? Même en reprenant la littérature qui dénonce le volontarisme politique et le fétichisme de la décision, on se complique la tâche en traitant des politiques publiques du développement car on ne peut plus faire l'impasse sur une réflexion portant sur l'État.

L'État, comme la nation, comme la citoyenneté, sont des productions conceptuelles de l'Occident. Être citoyen, c'est être dans un rapport d'égalité de droit avec d'autres citoyens et participer par une conception abstraite à l'intérêt général, à l'unité de la nation. C'est une construction idéologique héritée des Lumières et articulée avec la maturation historique du capitalisme. Sa transposition dans les pays en développement est hautement problématique. La revendication en faveur de plus de droits qui prend peut-être la forme d'une quête de citoyenneté en Amérique latine montre combien ceux-ci sont bafoués, mais cette revendication peut-elle s'assimiler à une revendication de citoyenneté ?

4) Penser le changement social en termes de « politiques publiques » se traduit par une attention accordée principalement aux liens verticaux entre autorité publique et société.

Une grande partie de la littérature met en évidence l'importance des liens horizontaux entre acteurs et entre réseaux d'acteurs, que ce soit à l'échelle microscopique ou à l'échelle des relations internationales. Les théories des organisations ont particulièrement insisté sur ce point ⁴. Cette perspective s'impose à nouveau aujourd'hui dans la définition des actions publiques globales en matière d'environnement. La littérature sur les ONG, sur les lobbies, sur le rôle des médias et d'Internet, dans les nouvelles formes de mobilisation, adopte fréquemment cette perspective. Les liens horizontaux entre acteurs multiples sont souvent décisifs dans la définition des normes, dans la construction de « représentations structurantes ». Le prisme des « politiques publiques » a du mal à rendre compte de ces dimensions, car il tente de mettre à la verticale ce qui ressort de l'horizontal.

Par ailleurs, l'idée d'une externalité du politique par rapport à la société est très marquée par la construction de la modernité occidentale. Le sens profond de cette dichotomie est largement questionné dans un ouvrage récent qui se consacre à la question de la gouvernance et de la société civile ⁵. Mais la question n'est pas récente. Les travaux de l'anthropologie politique montrent que les logiques de la « société segmentaire » visent précisément

3. G. Blundo, J. P. O. de Sardan, *État et corruption en Afrique : une anthropologie comparative des relations entre fonctionnaires et usagers (Bénin, Niger, Sénégal)*, APAD, 2007.

4. M. Crozier, E. Friedberg, *L'Acteur et le Système*, Paris, Seuil, 1977.

5. S. Mappa, *Les Impensées de la gouvernance. La société civile, réponse à la crise ?*, Paris, Karthala, 2009.

à limiter l'influence des hommes de pouvoir dans la société berbère⁶. L'autorité n'est pas en dehors de la société. De même, dans le monde arabe, on ne peut considérer sans nuance ni discussion que l'« autorité publique » ferait face à la « société civile ».

5) Les politiques publiques délimitent un espace de réflexion qui limite la capacité à penser le changement social : une politique publique doit toujours « construire sa cible ».

Les politiques publiques internationales ont mis l'accent depuis plusieurs années sur la définition d'une cible particulière, à savoir la catégorie sociale des « pauvres ». Nous laisserons ici de côté la façon dont cette catégorie est construite, représentée et estimée. Ce qui est frappant, c'est la mobilisation de moyens pour lutter contre la pauvreté. Les objectifs mondiaux du millénaire ont structuré toute une série d'actions et de politiques des niveaux régionaux aux niveaux mondiaux. C'est pourtant un fait : les objectifs poursuivis ne seront pas atteints. Ce qui nous importe ici, ce ne sont pas les fonctions diverses que joue un appel à une telle mobilisation et qui n'ont qu'un très lointain rapport avec une lutte effective contre la pauvreté. Ce qui nous importe, c'est davantage que cette mobilisation entend apporter un remède à une situation sans que les logiques sociales qui sont à la source de cette « pauvreté » ne soient sérieusement abordées. L'analyse des buts et des moyens de l'action prime sur la compréhension des modes de régulation qui « fabriquent la pauvreté ». Le but est de lutter contre la pauvreté et non contre les causes qui la rendent inévitable dans un système donné. Il n'y a pas d'exemple plus parlant portant sur la difficulté de penser le changement social, les mutations de structures à partir de la perspective des politiques publiques. Mais, au fond, n'est-ce pas un résultat plus ou moins attendu de l'effet de focalisation qu'exercent les bailleurs de fonds sur la recherche ?

6) Les politiques publiques tendent davantage à agir dans un cadre donné plutôt qu'à modifier ce cadre. L'actualité récente vient d'en donner un exemple frappant : les mesures de stabilisation ou de sauvetage des banques européennes, suite à la crise financière fin 2008, ne visaient nullement à changer l'organisation du système bancaire international. La distinction entre politiques publiques et réformes de structures était très claire dans la « transitologie » des pays ex-socialistes. Les politiques d'ajustement qui relèvent de la politique économique (fiscale, budgétaire, monétaire) sont distinctes des « réformes structurelles » devant assurer la transition vers une économie de marché : privatisation, libéralisation, etc. Évidemment il faut nuancer ce point. Nombre de politiques publiques visent à modifier les régulations sociales. Mais, fondamentalement, la « politique publique » s'inscrit dans une vision à court terme tandis que le développement s'inscrit dans une vision à plus long terme.

6. E. Gellner, "Saints of the Atlas", *Mediterranean Countrymen: Essays in the Social Anthropology of the Mediterranean*, 1963, p. 145.

Or, penser le développement et même la régulation sociale, c'est nécessairement penser le changement de cadre sur le long terme. Au risque de caricaturer notre pensée, nous dirions que les politiques publiques raisonnent toute chose égale alors que rien dans le développement n'est *ceteris paribus*.

7) Les politiques publiques considèrent davantage les crises comme un problème à résoudre plutôt que comme un processus social à comprendre. La politique publique, conçue comme expression d'une volonté d'action d'un acteur particulier sur un « tissu social », ne s'intéresse à ce tissu que comme partie prenante ou récipiendaire de l'action. Penser ce tissu social relèverait des préoccupations habituelles des sciences sociales. C'est d'abord l'observer comme « donné », comme un système, comme un ensemble de faits sociaux ou d'institutions, selon les approches. Lorsqu'une crise survient, la raison d'être des politiques publiques est de tenter d'y remédier. Il faudra qu'elles identifient les causes de la crise. Mais l'identification de ces causes n'a de pertinence que si elle mène à une résolution du conflit ; sans quoi elle ne servirait que d'élément à une intelligibilité globale des déséquilibres en cause.

Ce n'est donc pas seulement autour des politiques publiques que l'on peut reconstruire un socle théorique pour penser le développement et le changement social et plus généralement redonner un souffle à une pensée sur le développement qui est en crise. Les débats sur les politiques publiques existent depuis cinquante ans et plus. Cela ne signifie pas que les politiques publiques n'aient pas toute leur légitimité (et elles l'ont bien prouvée) dans les études sur le développement, mais à condition de ne pas dépasser ce qu'elles visent : l'expression d'une volonté d'un acteur privilégié sur une « matrice institutionnelle ».

Pour reconstruire un socle théorique, il ne faut pas être prisonnier du point de vue très spécifique proposé par les politiques publiques (en caricaturant beaucoup : mythe de l'État, illusion volontariste, fétichisme de la décision, primat des relations verticales, séparation du politique et de la société, sous-estimation des structures sociales).

Nous voyons notre salut autour d'une autre notion qui reste à élaborer et à construire : « la gouvernance pour le développement » qui complète plutôt qu'elle ne s'oppose à celle de « politiques publiques ».

DE L'INTÉRÊT DU CONCEPT DE « GOUVERNANCE » POUR LE MONDE ARABE

Nous formons l'hypothèse selon laquelle le concept de gouvernance présente un intérêt heuristique pour penser les mutations et les politiques publiques dans le monde arabe. Des redéfinitions théoriques ainsi que l'utilisation du corpus théorique de l'action publique permettraient de sortir d'un certain nombre d'impasses et d'éviter des effets de focalisation. La première impasse est d'abord celle de la « bonne gouvernance » qui tient une place dominante dans la littérature des bailleurs de fonds. Cette domination

tient aussi aux spécificités de la sociologie du monde arabe et à son histoire, tandis qu'au nord les sciences politiques ont eu tendance à se focaliser sur la question de l'État. La gouvernance peut ouvrir un nouveau champ d'étude sur le monde arabe et redonner sens à une science interprétative fondée sur les études de terrain. Cela paraît plus nécessaire que jamais.

L'UTILISATION NORMATIVE DE LA GOUVERNANCE

La « bonne gouvernance » comme concept opératoire et normatif est une invention de la Banque mondiale au tournant des années 1990 qui se fonde sur une première vague d'études théoriques. La « bonne gouvernance » vient, à point nommé, remplir et synthétiser un faisceau de problèmes et de problématiques nouvelles qui se posent à la Banque mondiale : dépasser les politiques d'ajustement structurel dont l'échec est patent, accompagner la vague de décentralisation et de privatisation, contourner les États des pays en développement en favorisant d'autres acteurs, dont les ONG, mettre l'accent sur des notions de transparence, d'*accountability*, d'efficacité, tout en insistant sur la démocratie comme condition du développement.

Ce corpus idéologique s'accompagne d'instruments et d'institutions dont la vocation fut de diffuser les modes de représentation, les concepts, les problématiques au travers d'actions pédagogiques orchestrées par le World Bank Institute et relayées par des organismes de l'ONU ⁷. Cette action se poursuit aujourd'hui ⁸.

Les financements pour des programmes de recherche ou pour organiser des colloques aidant, de nombreux chercheurs de pays en développement dont le secteur de la recherche est particulièrement sinistré ont cédé aux sirènes de ces financements. La « bonne gouvernance » a d'autant plus de chance de s'imposer là où la recherche est la plus pauvre. Comme la motivation des réformes publiques dans un certain nombre de pays s'énonce de façon ingénue, il suffit de laisser parler le gouvernement des pays concernés. Ainsi le gouvernement du Sénégal a mis en place un nouveau programme de réformes publiques : « Le programme dans sa nouvelle configuration a changé d'intitulé. Le programme intégré de réforme du secteur public (PIRSP) qui, bien que ne faisant pas référence explicitement à la gouvernance dans son intitulé, s'inscrivait parfaitement dans cette perspective. Le PIRSP a ainsi évolué vers celui de programme national de bonne gouvernance (PNBG), plus fédérateur et beaucoup plus en phase avec le document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP), la vision du nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) et les orientations identifiées dans le X^e plan de développement économique et

7. J. P. Gaudin, *Pourquoi la gouvernance ?*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002.

8. Voir par exemple « Relever les défis de la gouvernance pour une économie plus forte, plus saine et plus juste », MENA-OCDE, Forum de la gouvernance, 22 novembre 2009.

sociale (PDES) 2002-2007 ⁹. » On ne peut mieux décrire l'alignement sur les injonctions des bailleurs de fonds, consenti par de nombreux pays en développement.

QU'EN EST-IL DANS LE MONDE ARABE ?

Le monde arabe n'a pas échappé à la tentation de parler le langage de la bonne gouvernance. Le fait est marquant en Tunisie. C'était une façon de se présenter comme un bon élève vis-à-vis des bailleurs de fonds internationaux sans que personne ne soit dupe ¹⁰. De fait, « la notion de gouvernance se trouve de plus en plus employée en Tunisie dans le discours politique, y compris dans les milieux universitaires, le plus souvent sans que son sens n'ait été préalablement défini ¹¹ ». L'absence de définition préalable rend de multiples services tant pour les gouvernements qui peuvent ainsi sembler se conformer aux conditionnalités de l'aide et aux représentations des bailleurs de fonds que pour les militants associatifs ou les opposants politiques qui peuvent critiquer les politiques mises en œuvre par l'État sans directement le nommer.

Par conséquent, un grand nombre de travaux émanant d'initiatives de bailleurs de fonds et de fondations mettent à l'ordre du jour les thématiques de la « bonne gouvernance ». L'agenda de la recherche s'aligne sur l'agenda politique. L'OCDE, le PNUD et l'UNESCO relayés par des fondations comme la Ebert Stiftung jouent un rôle structurant grâce à leurs publications sur la « gouvernance » dans le monde arabe ou en finançant des colloques. Les thèmes d'efficacité de la gouvernance, du genre, de la corruption, de la transparence, de la gouvernance d'entreprises, du rôle des ONG, sont récurrents. Ces travaux mobilisent des chercheurs et des ressources considérables, mais ils débouchent relativement peu fréquemment sur des productions scientifiques validées par la communauté scientifique et se traduisant par des publications dans des revues scientifiques. Il y a de notables exceptions où un financement de colloque par ces bailleurs se traduit par une production originale d'enquêtes débouchant sur un effort d'interprétation et de théorisation ¹². Ce qui en ressort néanmoins est un processus de focalisation des ressources scientifiques sur des thématiques spécifiques.

La question de l'autoritarisme et de la démocratie ou de son impossibilité occupe un pan considérable de la production scientifique sur le monde

9. Programme national de bonne gouvernance, résumé du programme, Sénégal.

10. B. Hibou, *Les Marges de manœuvre d'un « bon élève » économique : la Tunisie de Ben Ali*, Fondation nationale des sciences politiques, 1999.

11. H. Laroussi, « Politiques publiques et "bonne gouvernance" en Tunisie », *Mondes en développement*, 2009, pp. 93-108.

12. S. B. Néfissa, *ONG et gouvernance dans le monde arabe*, Paris, Karthala, 2004.

arabe¹³. Il est vrai qu'après la disparition progressive des dictatures en Amérique latine et l'effondrement du bloc communiste, le monde arabe faisait figure d'exception : « Face à cette démocratisation posée en programme mondial et à ces images de foules brisant les statues de dictateurs déchus, de Prague à Séoul, de Saõ Paolo à Tirana, le monde arabe paraît être une intrigante, une irritante exception¹⁴ ». L'intérêt porté à l'État autoritaire répond aussi à la position exceptionnelle de la science politique dans le champ d'étude sur le monde arabe.

La science politique s'est aussi engagée sur la question de l'islam, à la faveur de la perception d'un nouveau danger intervenant sur la scène mondiale et dont les attentats du 11 septembre 2001, à la suite de la crise algérienne dans les années 1990, ont semblé révéler toute l'ampleur. Si un travail analytique sur les dynamiques discursives et les logiques sociales de l'apparition du fondamentalisme¹⁵ apparaît nécessaire, il est tout aussi vital de comprendre en finesse l'islam « réellement existant » comme élément de recomposition des sociétés. L'hypothèse de formes de réislamisation peut être avancée mais il faut saisir ces dynamiques dans leurs contextes et dans leur articulation avec l'affirmation de valeurs ou de pratiques multiformes, notamment liées à la mondialisation et à la diffusion des normes marchandes¹⁶.

La production en sciences économiques sur le monde arabe qui est largement diffusée par des *think tank* ou par des organisations financées par la Banque mondiale¹⁷ se consacre rarement à la question de l'état de droit économique ou à celle de la « démocratie économique¹⁸ ». Et quand elle le fait, c'est en s'intéressant surtout à la question de la complexité des démarches administratives, l'absence de transparence dans les règles qui limitent l'essor de l'économie marchande. Rares sont les approches, en termes d'économie politique, fondées sur une exploration fine du terrain, qui se démarquent des explications globalisantes et qui donnent sens aux dispositifs institutionnels qui façonnent les modalités de l'obéissance¹⁹ ou qui montrent la dynamique d'intégration des hommes d'affaires dans les logiques rentières²⁰.

13. Citons entre autres les travaux de référence de B. Badie.

14. G. Salamé, « Sur la causalité d'un manque : pourquoi le monde arabe n'est-il donc pas démocratique ? », *Revue française de science politique*, n° 41, 1991/3, pp. 307-341.

15. G. Kepel, *Jihad : expansion et déclin de l'islamisme. Expansion et déclin de l'islamisme*, Paris, Gallimard, 2000.

16. P. Haenni, *L'Islam de marché : l'autre révolution conservatrice*, Paris, Seuil, 2005.

17. On notera le rôle structurant de l'Economic Research Forum dans la définition d'une pensée économique orthodoxe dans une zone qui était largement inspirée par le marxisme.

18. J. Y. Moisseron, F. Clement, « Changements visibles ou invisibles : la question de l'émergence de l'économie égyptienne ? », *Politique africaine*, n° 108, 2007, pp. 106-125.

19. B. Hibou, *La Force de l'obéissance : économie politique de la répression en Tunisie*, Paris, La Découverte, 2006.

20. E. Gobe, *Les Hommes d'affaires égyptiens*, Paris, Karthala, 1999.

Les thèmes du genre et de la place des femmes dans la société sont aussi largement favorisés par les bailleurs de fonds. Sans vouloir réduire en rien l'importance du sujet, il s'opère souvent dans un relâchement des hypothèses scientifiques les plus rigoureuses et « tombe » dans des formes de consensus relevant du sens commun. Nombre d'affirmations indiquent par exemple sans discussion, ni démonstration, ni même conceptualisation des notions utilisées que l'absence d'égalité entre les hommes et les femmes serait un frein au développement dans le monde arabe. Il est intéressant de voir comment les économistes se saisissent de cette question. Dans une étude récente ²¹, il s'agit d'examiner les performances de certains pays musulmans en fonction de différents critères. Cette étude prend comme indicateur d'égalité la proportion de femmes voilées dans la population. L'exemple de la Tunisie est *a priori* favorable de ce point de vue en raison de la quasi-absence de femmes voilées, ce qui est perçu comme un bon indicateur de « liberté ». Mais c'est un fait que le voile est interdit dans les lieux publics en Tunisie ²². Dans le cas précis, l'indicateur choisi est précisément le contraire d'un « indicateur » de liberté. On a beau jeu ensuite de montrer que l'Islam s'oppose au développement. Le risque est de retomber, à partir d'indicateurs contestables, dans des prénotions ou des préjugés culturalistes vides de sens. Très souvent, la dimension prescriptive et passionnée du sujet limite la réflexion. C'est pourtant un fait que l'inégalité entre les genres est loin d'être abolie dans les sociétés développées. C'est précisément le développement et l'entrée des femmes dans le salariat qui expliquent la quête d'une plus grande égalité. Le mouvement féministe a pris de l'ampleur en Europe, dans la foulée de mai 68, précisément après une période exceptionnelle de croissance économique lors des Trente Glorieuses. Le sens de la causalité entre égalité des sexes et développement est loin d'être univoque. Mais pour le monde arabe, on croit souvent avoir trouvé la cause du sous-développement dans les inégalités de genre.

UNE TRADITION SOCIOLOGIQUE PEU OUVERTE À LA GOUVERNANCE

Il nous semble que l'utilisation sérieuse de la notion de « gouvernance » se heurte de front aux traditions sociologiques de cette zone.

Tout d'abord, comme le fait remarquer certains auteurs, le monde arabe semble être un terrain quelque peu délaissé par les sciences sociales en comparaison avec d'autres aires culturelles. Jocelyne Dakhliya met en évidence l'inégalité de la zone arabo-musulmane par rapport à d'autres dans l'utilité scientifique globale ²³. C'est que, si les spécialistes du monde arabe

21. J. P. Jütting, C. Morrison et *al.*, "Measuring Gender (In) equality: Introducing the Gender, Institutions and Development Data Base (GID)", Social Institutions and Dialogue, 2006.

22. Cette « interdiction » qui reposait sur des pressions policières tend à céder devant l'extension du port du voile en Tunisie.

23. J. Dakhliya, « La "culture nébuleuse" ou l'islam à l'épreuve de la comparaison », *Annales*, 2001, pp. 1177-1199.

empruntent largement aux autres leurs schémas explicatifs, ils exportent peu, voire pas du tout, leurs propres cadres d'analyse. Le monde arabe paraît ainsi trop spécifique pour participer pleinement à l'essor d'un savoir universel et généralisable qui permettrait de donner toute sa place à ce savoir dans le champ général des sciences sociales.

On peut s'interroger également à savoir si les sociologues du monde arabe n'auraient pas pu reprendre le flambeau et construire leur objet propre à partir d'enquêtes et de problématiques autonomes ?

Pour répondre à cette question, il est intéressant de faire un détour par l'histoire de la constitution d'une sociologie du monde arabe²⁴. Pendant longtemps, elle est d'abord essentiellement une sociologie du Nord, liée au besoin de connaissances que la colonisation impose. Les œuvres d'Edouard Michaux-Bellaire et de Robert Montagne au Maroc visaient moins à produire une sociologie – ils n'étaient pas sociologues – qu'à identifier et à comprendre la *terra incognita* où devait se déployer la colonisation française. Malgré leurs visées essentiellement opérationnelles, on aimerait retrouver plus souvent aujourd'hui l'acuité du regard et la qualité du travail monographique et théorique exercées par ces précurseurs.

La sociologie du monde arabe est d'abord marquée par le paradigme de la domination qui trouve à s'incarner dans la réalité historique de la colonisation et de la décolonisation. « On peut sans risque d'être démenti, avancer l'idée selon laquelle la sociologie, et plus largement les sciences sociales, font leur entrée dans l'aire qui s'étend de la Turquie au Maroc à la faveur d'un vaste transfert de théories, concepts, méthode, interrogation, qui a véritablement débuté avec la période coloniale et sans sa logique même²⁵ ». Les luttes de libération nationale ont focalisé l'attention des sciences sociales sur la question de l'identité : comment définir ce monde arabe dans la deuxième partie du XX^e siècle qui accède à l'indépendance. Qui est-il ? Comment le caractériser ?

C'est pour cette raison que se met en place un vaste chantier de caractérisations qui passent par des explications holistiques avec une attention particulière portée à des oppositions structurantes : tradition/modernité, arabité/berbérité, islam/laïcité, démocratie/autoritarisme. Les explications à vocation holistique et parfois globalisante fleurissent : *Islam et modernité*²⁶, *Islam et capitalisme*²⁷, *Islam et politique*²⁸. Le marxisme a constitué pendant de longues années une trame théorique et idéologique dominante. Il permet de penser les rapports de domination, la logique de la colonisation et la persistance de son héritage, l'extension des rapports

24. A. Roussillon, « Sociologie et identité en Égypte et au Maroc : le travail de deuil de la colonisation », *Revue d'histoire des sciences humaines*, n° 7, 2002/2, pp. 193-221.

25. A. Roussillon, *op. cit.*, 2002.

26. A. Laroui, *Islam et modernité*, Paris, La Découverte, 1987.

27. M. Rodinson, *Islam et capitalisme*, Paris, Seuil, 1966.

28. B. Ghalioun, *Islam et politique : la modernité trahie*, Paris, La Découverte, 1997.

marchands perçue comme l'avènement d'un nouveau mode de production, le rôle de l'État dans ses tentations socialisantes, les oppositions ville/campagne qui revêtent un sens profond pour la sociologie du monde arabe et enfin les dynamiques en place, le rôle des intellectuels engagés dans la libération et *in fine* l'affirmation d'une science laïque et profane.

Ce paradigme des sciences sociales est complété par une anthropologie du monde arabe fortement influencée par le structuralisme. Le monde arabe apparaîtrait comme une exception et un cas atypique avec les structures de la parenté qu'il privilégie, d'où l'intérêt porté au « mariage arabe ». De même, la « maison arabe ²⁹ », après la maison kabyle ³⁰, fournit un thème de réflexion marquée par le structuralisme où les structures de la sociabilité sont lisibles dans l'architecture. D'après Alban Bensa, Bourdieu élabore ses concepts de base et notamment celui d'habitus à partir de travaux anthropologiques, l'habitus étant défini comme structure structurée et structurante ³¹. Enfin, les théories selon lesquelles les sociétés sont segmentaires semblent figer les acteurs au sein de rôles et de places dans des structures d'alliances préexistantes qui conditionnent les comportements.

Les acteurs ne retrouvent une certaine place que lorsqu'ils occupent celle de héros, de chef charismatique et de saint ³². À la détermination impersonnelle de la tribu se substitue la figure charismatique du héros, doté d'une capacité d'action qui est susceptible de transcender les structures. Certains individus échappent à la dictature des logiques sociales et peuvent les transformer. Pour le commun des mortels, l'allégeance personnelle remplace la soumission à la tradition. La relation maître-disciple ³³ devient une explication structurante des régulations sociales et expliquerait la permanence du culte de la personnalité jusqu'à aujourd'hui. La confrérie religieuse apparaîtrait ainsi comme le complément obligé de la tribu comme forme dominante de sociabilité. Une lecture webérienne, plus compréhensive, peut aussi trouver à s'y épanouir. L'action affective explique la confrérie et l'action traditionnelle explique la tribu. La marche vers la modernité peut alors être pensée comme l'affirmation de l'action rationnelle.

Le marxisme et le structuralisme ont peu résisté à l'arabisation des sciences sociales dans le monde arabe et au paradigme néolibéral. En ce

29. C. Zarka, « Maison et société dans le monde arabe », *L'Homme*, n° 15, 1975/2, pp. 87-102.

30. P. Bourdieu, *Esquisse d'une théorie de la pratique: précédé de trois études d'ethnologie kabyle*, Genève, Librairie Droz, 1972.

31. A. Bensa, « L'exclu de la famille. La parenté selon Pierre Bourdieu », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 150, 2003/5, pp. 19-26.

32. C. Mayeur-Jaouen, *Saints et héros du Moyen-Orient contemporain*, Paris, Maisonneuve et Larose, 2002.

33. A. Hammoudi, *Maîtres et disciples: genèse et fondements des pouvoirs autoritaires dans les sociétés arabes: essai d'anthropologie politique*, Paris, Maisonneuve & Larose, 2001.

qui concerne les études sur le monde arabe, une scission relative s'est ouverte entre : les sciences politiques qui ont continué à interroger le monde arabe, notamment sur les questions de l'État, de la démocratie, du clientélisme et de l'islam radical ; les sciences économiques qui se sont majoritairement converties au *mainstream* de l'économie libérale ; et, enfin, l'anthropologie du monde arabe qui a investi d'autres champs comme celui du droit et de nouveaux sujets comme celui du tourisme.

Mais il semble que le monde arabe ait échappé à la sociologie de l'action publique telle qu'elle s'est développée depuis la fin des années 1970. Toute une série de travaux innovants reposant sur une approche pragmatique de l'action publique tendent à offrir une série de concepts et d'outils opératoires qui rompent avec la tradition française en sciences politiques et en sociologie structurale. Il est vrai qu'une grande partie de cette production scientifique s'est développée dans les pays anglo-saxons. Cette tradition alternative a vu le jour et a été impulsée par une volonté critique de montrer pourquoi de nombreuses politiques publiques ne fonctionnaient pas. Ce point de départ, très pragmatique et très opérationnel a cependant induit une triple rupture qui nous semble très importante pour le monde arabe ³⁴.

La première rupture est celle qui s'opère avec le volontarisme politique. Ce dernier laisse entendre que la volonté des hommes politiques ou de ceux qui occupent des positions de pouvoir peut quelque chose. La sociologie de l'action publique que nous évoquons se base en partie sur le constat de l'inefficience, de l'irrationalité des décisions, voire même sur le souci délibéré de ne pas prendre de décisions ; et ce, même si se mettent en place des stratégies de communication sur le volontarisme ainsi qu'un arsenal législatif. Dans le monde arabe, le volontarisme politique tourne souvent à l'illusion volontariste. Les dirigeants arabes se présentent comme capables de faire, de réformer, de transformer la société. L'exercice du pouvoir est mis en scène, il se fonde sur l'émotion autant que sur la raison et se manifeste dans des formes de théâtralisation cérémonielles. L'incantation récurrente sur la réforme en Égypte ou le changement en Tunisie est pourtant davantage un signe d'impuissance. Dans un autre registre, il y a bien des points communs entre les analyses de Pressman et Wildavsky sur les politiques publiques de lutte contre le sous-développement dans certaines zones urbaines, notamment la difficulté à dépenser les fonds engagés, et les résultats des premières mesures de privatisation en Égypte sous l'égide de l'Union européenne ³⁵. Mener une réflexion sur l'inefficacité, l'inefficience et l'ineffectivité des politiques publiques dans le monde arabe ouvrirait un champ de recherche innovant et riche de significations.

34. P. Lascoumes, P. Le Galès, *op. cit.*, 2007, p. 16.

35. J. L. Pressman, A. Wildavsky, *Implementation: how Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland: or, why It's Amazing that Federal Programs Work at all, this Being a Saga of the Economic Development Administration as Told by two Sympathetic Observers who Seek to Build Morals on a Foundation of Ruined Hopes*, California, California University Press, 1984.

La deuxième rupture de ce courant de pensée concerne l'unicité de l'État. « Le mythe de l'État en majesté, homogène et impartial, a fait son temps. Il a été mis à bas par les travaux inspirés par la sociologie des organisations qui ont montré la diversité des groupes et des stratégies au sein de l'État. Les politiques publiques sont influencées par des groupes d'intérêts qui promeuvent leurs intérêts (matériels et/ou symboliques) auprès des bureaucraties (par exemple les grands corps d'État, les syndicats, un bureau de ministère, une agence, etc.)³⁶ » Dans le monde arabe, l'unicité de l'État est encore un mythe bien enraciné. Les pays arabes apparaissent comme des pays au pouvoir autoritaire. Ils sont donc censés être « forts ». Les études qui montrent comment les États arabes sont, eux aussi, soumis à des luttes internes entre groupes de pression sont encore trop rares. Les hommes d'affaires égyptiens s'insèrent dans les structures du PND³⁷. L'armée joue un rôle décisif. Les réformes de 2004 dans ce même pays peuvent s'interpréter comme la prise de pouvoir d'une nouvelle génération d'hommes politiques face à la vieille garde³⁸. Les liens familiaux et les origines territoriales structurent les centres de pouvoir en Tunisie et les études qui montrent le morcellement des États arabes sont encore trop rares.

La dernière rupture signifiante concerne le fétichisme de la décision. La sociologie de l'action publique a montré combien la « décision se dissout dans l'action collective ». La décision est le fruit de processus complexes et contradictoires où interviennent des acteurs apparents mais aussi des acteurs cachés. Les notions mobilisées pour justifier une décision sont souvent des constructions *a posteriori* pour expliquer l'inénarrable. Les objectifs de communication, d'occupation de l'espace public, ne sont pas absents dans d'apparentes décisions qui n'en sont pas. Dans une autre direction, comment un problème devient-il un sujet politique qui doit faire réagir l'autorité publique ?

Là encore, les études qui relèvent de cette thématique pourraient être mobilisées pour comprendre les dynamiques en cours dans le monde arabe. Pourquoi l'environnement est-il devenu un thème d'actualité et l'objet de politiques publiques en Tunisie ? Est-ce pour des motifs liés au tourisme ? Cela se réduit-il à la stratégie du « bon élève » ?

L'INTÉRÊT DE LA GOUVERNANCE POUR UNE COMPRÉHENSION FINE DU MONDE ARABE

Notre argument principal est que la gouvernance est un concept clé de la sociologie de l'action publique et qu'il permet de resituer les études du monde arabe dans des approches empiriques, dégagées de l'emprise de traditions scientifiques qui ont le défaut de focaliser les problématiques

36. P. Lascoumes, P. Le Galès, *op. cit.*, 2007, p. 16.

37. E. Gobe, *op. cit.*, 1999.

38. S. Ben Néfissa, J. Moisseron, « Les élections en Égypte : la possibilité d'une démocratie », *Géopolitique* 92, n° 25, 2006.

sur certaines thématiques. Cela rejoint d'ailleurs les ambitions théoriques d'anthropologues de l'APAD³⁹ qui réfléchissent à la gouvernance au quotidien sur les terrains africains : il s'agit pour eux de « dépasser les apories de la “bonne gouvernance” pour explorer empiriquement le sens que peut revêtir la notion de gouvernance, une fois débarrassée de ses aspects normatifs⁴⁰ ».

LA GOUVERNANCE TRAITE DES RELATIONS HORIZONTALES ENTRE ACTEURS MULTIPLES

La gouvernance permet de penser la multiplicité des acteurs. Nous reviendrons sur ce point. Elle permet aussi de penser les acteurs en dehors du prisme du structuralisme qui tend à en nier la réalité et en dehors aussi du paradigme charismatique qui les polarisent.

Cette multiplicité permet d'introduire plus largement la dimension horizontale des relations entre acteurs, même s'il n'est pas question de nier la hiérarchisation entre ces acteurs ni même la place spécifique accordée à des « autorités publiques » dans le dispositif. Mais c'est un fait que toute politique publique se traduit dans le monde arabe comme ailleurs par l'intervention d'une multiplicité d'acteurs. Pour nous, la dimension horizontale des relations entre acteurs complète les relations verticales qui sont dominantes dans les études sur le monde arabe.

LA GOUVERNANCE RÉINTRODUIT UNE SCIENCE DE LA SIMILARITÉ POUR LE MONDE ARABE

À partir de cette position, il nous semble possible de construire une science de la similarité plutôt que de la différence. Comme nous l'avons indiqué précédemment, certains auteurs dénoncent la tendance au repli scientifique sur les spécificités de la zone culturelle. Jocelyne Dakhliya montre les difficultés des démarches comparatives lorsque s'engagent des batailles linguistiques et philologiques sans fin. On renonce même à vouloir traduire les mots au prétexte qu'ils n'ont pas la même signification en français et en arabe, même quand précisément ils ont la même signification. Ainsi les études arabes sont-elles séparées des autres champs des sciences sociales au nom d'une irréductible spécificité mais elles sont également marginalisées⁴¹. La gouvernance permet de réintroduire cette vérité toute simple, à savoir que les sociétés arabes sont comme les autres sous certains rapports et qu'elles n'ont pas, de ce point de vue, de spécificités. Les schémas explicatifs relevant des sciences sociales peuvent donc s'y appliquer, avec les précautions et

39. Association euro-africaine pour l'anthropologie du changement social et du développement.

40. G. Blundo, *La Gouvernance au quotidien en Afrique: les services publics et collectifs et leurs usagers*, LIT Verlag Berlin-Hamburg-Münster, 2004.

41. Dans le langage de la bibliométrie, on pourrait dire que le facteur d'impact des études sur le monde arabe est plus faible que celui d'autres aires culturelles.

les réserves propres à toutes les aires culturelles et qu'a contrario l'étude du monde arabe peut apporter sa contribution à l'ensemble des sciences sociales. Cela est d'autant plus vrai que la mondialisation opère des formes de normalisation (mais aussi de différenciation) avec le « reste du monde ». Ainsi « il paraît bénéfique de faire porter aussi et d'abord la comparaison sur des objets plus amples, plus complexes, moins emblématiques que les concepts, qui seraient par eux-mêmes plus parlants, plus articulés et sur lesquels il serait moins aisé de projeter rétrospectivement du sens ⁴² ».

Ajoutons que la relative neutralité du concept de gouvernance permet d'éviter un risque que Vincent Geisser a relevé, à savoir celui d'essentialiser toute étude sur le monde arabe autour d'une construction fantasmagorique de l'*homo islamicus* : « les événements du 11 septembre ont contribué à marginaliser encore davantage la pensée savante sur l'islam au profit d'une pensée vulgaire, portée par de nouvelles catégories d'experts dont la trajectoire professionnelle et scientifique est parfois fort éloignée du champ des études islamiques ⁴³ ».

LE CONCEPT DE « GOUVERNANCE » ÉVITE LE POIDS DES REPRÉSENTATIONS PASSÉES

La sociologie du monde arabe est une sociologie qui « traîne avec elle » une histoire conceptuelle, idéologique, particulièrement lourde de significations, dont l'arborescence est particulièrement complexe à saisir. Cette sociologie a dû, à sa façon, revoir en moins d'un demi-siècle des paradigmes aussi lourds que ceux de la colonisation, de la décolonisation, du marxisme, de la construction identitaire, dans des sociétés fragmentées en évolution rapide. Elle a été dominée par des prismes thématiques au premier rang desquels l'État, la religion, la modernité. Elle a été laminée par le souci d'une certaine instrumentalisation et par l'arabisation qui devait retranscrire en arabe tout un matériel conceptuel en cours d'élaboration en français et en anglais.

D'une certaine manière, la gouvernance comme concept s'affranchit de ce poids du passé et ne présuppose pas des grilles d'analyse qui comportent un grand nombre de strates et de présupposés.

Même en langue arabe, les traductions de la notion de « gouvernance » ne sont pas encore véritablement fixées ⁴⁴. Mais, en même temps, les questions posées par la gouvernance sont loin d'être absentes des préoccupations historiques de l'aire culturelle qui nous concerne. Médine est déjà l'archétype idéal d'un modèle de gouvernance. Le Coran et les hadiths constituent des corpus pour penser la gouvernance et notamment la gouvernance islamique. Toute une série de penseurs arabes, à commencer par Ibn Tamiya ou Ibn

42. J. Dakhliya, *op. cit.*, 2001.

43. V. Geisser, *La Nouvelle Islamophobie*, Paris, La Découverte, 2003.

44. On trouve ainsi *haukuma*, *mahkumiah*...

Khaldoun, interroge la question du pouvoir. Certains même, et non des moindres, proposent une lecture rationnelle de l'État ⁴⁵.

LA GOUVERNANCE PERMET DE CONCILIER LES APPROCHES STRUCTURALISTES AVEC CELLES DES POLITIQUES PUBLIQUES

Nous avons précédemment noté la césure qui existait entre l'héritage de l'anthropologie du monde arabe et les travaux actuels de la sociologie de l'action publique. Il n'est pas question d'ignorer l'apport considérable d'auteurs comme Bourdieu, Tillon, Gellner, Gertz, etc., sur la compréhension du monde arabe et berbère. D'une certaine manière, ces travaux jouent le même rôle que ceux de la soviétologie historique pour la compréhension de la transition des économies ex-socialistes vers l'économie de marché. Comprendre la Russie aujourd'hui est impossible sans la compréhension de la régulation des économies qui furent centralement planifiées et de leur transition. Inversement, étudier le monde arabe sous l'angle de ses « politiques publiques » ou plus généralement sous l'angle des relations verticales entre l'autorité publique et la société n'est pas suffisant. La notion de gouvernance, par sa capacité à penser les mutations sociales dans ses dimensions horizontale et verticale, nous semble être un concept-outil tout à fait utile. Au risque de lancer une formule, on pourrait dire qu'elle réconcilie le structuralisme avec le volontarisme sous-jacent aux approches des politiques publiques.

LA GOUVERNANCE COMME PRÉCAUTION CONTRE LE CULTURALISME ET LE CONTEXTUALISME

Le dernier avantage de la notion de gouvernance réside dans le fait qu'elle peut permettre d'éviter le double piège du culturalisme et du contextualisme. Nous avons évoqué le second en rappelant les remarques faites par Jocelyne Dakhliya sur le risque de « repli » des études sur le monde arabe : à vouloir contextualiser absolument les résultats de la recherche, on s'empêche d'en tirer des enseignements pour l'ensemble des sciences sociales. Le danger inverse est de faire abstraction du contexte. La science économique du monde arabe tombe facilement dans ce travers et pense trouver des explications, souvent articulées avec des « recommandations » qui tiennent peu compte des modes de régulation spécifiques de ces économies ⁴⁶. Mais le danger est également d'attribuer à la culture, ou éventuellement à la religion, les éléments explicatifs principaux. Une culture et une religion n'existent pas en dehors d'un milieu social qui interprète, traduit à sa manière et retranscrit, dans un

45. La littérature anthropologique consacrée au mahzen s'occupe aussi de questions de gouvernance. Voir A. Laroui, *op. cit.*, 1987, p. 22.

46. La littérature considérable sur les réformes monétaires et financières dans les économies arabes traite rarement de la structure de ces systèmes financiers et ne se réfère quasiment pas à la notion d'économie d'endettement et d'économie de marché des capitaux qui était pourtant importante dans l'analyse des mutations du système financier français dans les années 1980.

système articulé de normes, les représentations portées par la culture ou la religion. L'exemple le plus frappant est l'interdiction du *ribah*, qui apparaît comme une interdiction formelle explicite mais qui a donné lieu, dans le monde musulman, à une véritable ingénierie sociale pour détourner cette règle. « Les idéologues ne gouvernent pas, même en Islam ⁴⁷ ».

REDÉFINIR LA GOUVERNANCE À PARTIR DE QUESTIONS THÉORIQUES

Notre positionnement vis-à-vis de la notion de gouvernance est critique mais en même temps assumé. Ce qui signifie que nous pensons que la notion de gouvernance peut être prise au sérieux, mais à condition d'en faire un cadre d'analyse conceptuel capable de rendre compte du développement dans le monde contemporain ⁴⁸. Nous avons vu que la notion de gouvernance qui peut, à juste titre, être critiquée quand elle se limite à un discours normatif visant à réformer les pays en développement peut tout aussi bien constituer un paradigme permettant d'aborder les questions du développement tant dans la complexité des faits sociaux propres à chaque société que dans les mutations à l'œuvre ces trente dernières années dans le monde contemporain. Ce travail d'élaboration théorique peut s'adosser à l'héritage des différentes sciences sociales, notamment dans le traitement des problèmes du Nord.

Les mutations du monde contemporain qui, de notre point de vue, justifient la prise en compte d'un faisceau de faits structurants pour les questions du développement sont relatives à la fin de l'État-providence, à la mondialisation, à l'émergence d'acteurs multiples. Pour simplifier, nous sommes passés du champ traditionnel des politiques publiques à celui de l'action publique. La première reposait sur un État tout puissant, considéré comme homogène et principal porteur de valeurs et de décisions capables de façonner les règles, de construire des institutions et des normes s'imposant verticalement et hiérarchiquement ⁴⁹. La seconde relève de l'action ou de l'intervention publique impliquant de nombreux acteurs moins hiérarchisés et plus actifs dans la définition des règles ou dans la capacité de s'y soustraire et inclus dans des structures sociales assurant une certaine stabilité d'ensemble.

Ce changement de point de vue est le fruit de changements historiques récents intervenus dans la nature des États ⁵⁰. La perte de pouvoir des États centraux (ou leur recomposition) est liée au démantèlement du consensus « keynésien » mis en place après la Seconde Guerre mondiale. Ces mutations récentes induisent des champs de préoccupations concernant la gouvernance

47. M. Rodinson, *op. cit.*, 1966, p. 62.

48. M. Hufty et al., *Jeux de gouvernance. Regards et réflexion sur un concept*, Paris, IEUD/Karthala, 2007 ; J.-P. Gaudin, *op. cit.*, 2002.

49. Cela recoupe ce que Géraldine Froger et d'autres appellent la gouvernance d'autorité. Voir G. Froger, *Gouvernance et développement durable*, Bâle/Genève, Helbing & Lichtenhahn, 2001.

50. P. Rosanvallon, *La Crise de l'État-providence*, Paris, Seuil, 1981.

qui relèvent de questionnements différents que l'on peut classer ou désigner sous différentes catégories ⁵¹.

Gouvernance politique : comment des acteurs multiniveaux se coordonnent, négocient et construisent des relations de pouvoir ?

Nos développements précédents sur la notion de « politiques publiques » ont montré que tous problèmes ou enjeux sociaux ne peuvent plus aujourd'hui être résolus par un État tout puissant considéré comme l'incarnation du pouvoir souverain de la nation, arbitrant les conflits de citoyens dans le sens d'un intérêt supérieur et transcendant. Les problèmes ou les enjeux supposent la médiation de nombreux acteurs luttant pour faire prévaloir leurs intérêts propres dans un cadre moins figé et plus ouvert, et des arrangements entre acteurs où l'énonciation de normes ou de règles fait partie des stratégies de pouvoir. Nous désignons ce champ de la gouvernance – à savoir celle qui se concentre sur la façon dont des acteurs plus ou moins hiérarchisés se saisissent du pouvoir et se coordonnent – par le terme de « gouvernance politique ⁵² ». Cela recoupe à la fois les travaux sur la question de la multiplication des acteurs dans les relations internationales ⁵³ que ceux qui s'intéressent à la décision politique dans des États fédéraux ⁵⁴ ou même les questions posées par l'anthropologie politique relative au pouvoir dans des sociétés sans État ⁵⁵.

De nombreux travaux relevant des sciences sociales traitent de cet aspect de la gouvernance, ce qui prouve la richesse et la pertinence de ces études pour la redéfinition que nous proposons.

Cultures de la gouvernance : comment la culture et les représentations conditionnent les modes de gouvernance ?

Penser la gouvernance en dehors du champ des représentations est une erreur. Toute action publique suppose une adhésion et un consentement des groupes cibles et des opérateurs qui la mettent en œuvre. Plus encore, elle est en elle-même le fruit d'un diagnostic sur le monde et une volonté d'agir sur lui. Elle est l'expression d'une représentation construite de la réalité. Agir sur le monde suppose donc toujours une représentation de ce monde : une identification

51. Les tentatives de catégorisation de la notion de gouvernance sont nombreuses. Voir notamment les textes réunis par M. Hufty et al., *Jeux de gouvernance, Regards et réflexion sur un concept*, Paris, IEUD/Karthala, 2007.

52. La question de savoir comment des groupes sociaux non liés hiérarchiquement organisent le pouvoir est à la fois une question ancienne de l'anthropologie et même de la psychologie sociale mais elle se pose pour les théoriciens de la gouvernance.

53. J. Rosenau, E. Czempiel (dir.), *Governance without Government*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.

54. J. Kooiman, *Modern Governance*, Londres, New Government-Society Interactions, Sage, 1993.

55. Voir le rôle des saints dans les sociétés segmentées. Voir E. Gellner, *Les Saints de l'Atlas*, Paris, Bouchène, 2003.

des choses à changer, une intelligence des causalités, une identification des blocages qui empêchent un meilleur résultat, une planification des actions à conduire, bref une certaine « connaissance » du monde.

La cohérence de cette représentation avec le monde est une condition d'efficacité car l'action publique, à moins de n'être que pur discours, doit avoir prise sur le réel. Elle doit s'inscrire dans des logiques sociales, des rapports de force, des institutions des groupes humains, qu'elle est censée affecter. Les exemples d'échecs de politiques publiques en raison même d'une négligence sur ce point sont nombreux.

Les acteurs des interventions publiques supposent toujours *a priori* que leurs représentations, leurs solutions, les modalités d'action qu'ils proposent sont les bonnes. Or il se trouve que ces acteurs, la plupart du temps du Nord, opèrent sur des groupes humains, la plupart du temps du Sud. La représentation des acteurs du Nord, la façon même dont ils posent des problèmes, commencent timidement à faire débat. Et si l'une des raisons principales de l'échec des politiques d'aide venait d'une erreur fondamentale liée aux représentations que le Nord se fait du Sud? Lutter contre la corruption et pour la transparence serait par exemple le moyen d'améliorer la bonne gouvernance et finalement le développement. Mais le concept de transparence est-il seulement compréhensible pour le Sud? Que se cache-t-il derrière ce joli mot? Nos sociétés sont-elles d'ailleurs transparentes?

Il est des exemples où ce que nous appelons « corruption » est une donnée fondamentale du fonctionnement d'une société. Elle y est nécessaire et même contribue positivement au développement. Le *bakchich* est, par exemple, un élément du mode de régulation de l'économie égyptienne. Lutter contre le *bakchich*, c'est affecter une pratique sociale qui rend la vie supportable.

Favoriser l'insertion des femmes dans le marché du travail, c'est dans certains pays détruire l'économie domestique, augmenter la dépendance du ménage vis-à-vis de l'économie marchande et, en fin de compte, augmenter la vulnérabilité du ménage.

Une action publique qui fait comme si les sociétés autres étaient conformes aux modèles du Nord et qui ne se penche pas sur la relativité des représentations du réel risque fort de n'obtenir aucun résultat.

Améliorer la gouvernance dans l'action publique pour le développement suppose donc un effort réflexif pour objectiver nos représentations et les placer dans les conditions sociohistoriques qui sont les nôtres. Ce n'est pas faire de la philosophie pour le plaisir, il s'agit ni plus ni moins de redonner sens aux politiques d'aide au développement. Ce ne peut être que la conséquence d'une maïeutique où, nous (le Nord), confrontons nos représentations avec celle de l'autre (le Sud), afin même de dépasser cette dualité et construire une représentation partagée des objectifs du développement.

Gouvernance participative ou gouvernance démocratique : comment se construit la légitimité d'une action publique ?

Dès lors que l'État n'incarne plus ou incarne moins la puissance publique capable de dicter un ordre social mais qu'il est au mieux l'arbitre d'intérêts contradictoires se repose la question de sa légitimité⁵⁶. De même, toute intervention publique qui est le fruit de processus collectif entre des acteurs autonomes suppose l'élaboration de consensus sur les règles du jeu. La légitimité des acteurs, la légitimité des normes, doivent donc être questionnées⁵⁷. La participation des acteurs, selon des modalités diverses, devient une question centrale pour fonder la légitimité des règles⁵⁸. La manière dont les groupes sociaux se saisissent ou non de la parole dans l'espace public et comment cette parole est transformée en catégorie d'action faisant ou non consensus est un thème d'étude en soi. C'est ce que nous désignons par « gouvernance démocratique » ou « gouvernance participative ». La question se pose naturellement pour les ONG qui doivent toujours justifier de leur « représentativité » et de leur légitimité. Mais c'est le cas aussi des collectivités locales, des syndicats et même des structures étatiques.

Gouvernance normative ou comment sont créées les normes ?

Si toute intervention publique est en même temps une confrontation de stratégies d'acteurs où aucun principe transcendant de type « intérêt général » ne prédomine, il va de soi que les représentations et la création de normes deviennent elles-mêmes l'enjeu de négociations. On comprend l'importance qu'il faut accorder aux *think tank*, aux ONG, aux organisations de la société civile, dans l'influence du débat public. Si toutes ces organisations n'ont pas la rationalité ni la force des *think tank* anglo-saxons des années 1970 dans la remise en cause du consensus keynésien, elles sont à la fois des instruments et des acteurs définissant les manières de penser et de faire le développement. Les organisations religieuses et, plus localement, dans la région méditerranéenne, les ONG islamiques, jouent un rôle tant dans l'organisation sociale de certains pays que dans l'énonciation de normes ayant une incidence très marquée, y compris sur l'évolution des systèmes juridiques. Certaines organisations, comme le Hamas à Gaza ou le Hezbollah au Sud-Liban, sont les acteurs clés de l'organisation de populations entières. Ils définissent une « gouvernance islamique » qui, à nos yeux, est une forme de ce que nous avons désigné par le terme de « gouvernance normative ».

56. La question de la légitimité est centrale dans les réflexions du Forum de Delphes sur la gouvernance. Voir aussi S. Bellina et al., *La Gouvernance démocratique*, Paris, Karthala, 2008.

57. La crise de légitimité atteint les institutions de Bretton Woods qui réoriente leur intervention dans deux directions plus légitimes dans les années 1990 : la lutte contre la pauvreté et l'environnement. Voir J.-P. Cling, M. Razafindrakoto, F. Roubaud, *Les Nouvelles Stratégies internationales de lutte contre la pauvreté*, Paris, Economica, 2002.

58. Le concept foucauldien de gouvernementalité peut ainsi être réinterrogé pour des formes d'État qui ne correspondent plus à l'État centralisé. Voir le papier de C. de Miras, dans ce numéro.

Le domaine du développement durable est également le lieu d'une production normative considérable. Les politiques de lutte contre les émissions de gaz à effet de serre ouvrent un champ d'étude sur la production normative, les modes de contrôles et la transcription des droits à émettre dans des instruments marchands.

En Méditerranée, le droit de la famille tend à redéfinir la place des femmes dans la société. Si pour de nombreux bailleurs de fonds, il s'agit là d'un moyen d'améliorer la gouvernance, il faut analyser la logique de la production des règles juridiques et leur transcription en termes de normes sociétales.

Gouvernance managériale: comment la « norme marchande » s'intègre dans les pratiques et les discours ?

Les normes précédemment évoquées se développent par ailleurs dans le cadre de références à l'économie globalisée qui, à des degrés divers, peut être instrumentalisée pour mettre la rentabilité et l'efficacité au centre de préoccupations qui demeuraient absentes dans l'État-providence (par exemple, la santé ou l'éducation). Nous désignons ce type de problématique par le terme de « gouvernance managériale ». L'usage qui est fait de la gouvernance est souvent équivalent à celui de management avec des connotations pragmatiques et conformes à des normes marchandes. C'est probablement l'usage le plus normatif que l'on peut faire de la notion. Il représente d'une certaine manière le triomphe d'un jeu de normes en phase avec la mondialisation. Mais il est si présent dans les analyses que l'on peut le désigner dans une catégorie particulière qui a le mérite, en désignant son objet, d'établir une distance et d'éviter un formatage normatif de la pensée.

Les travaux précurseurs qui traitaient de la gouvernance d'entreprise⁵⁹ se posaient la question de la prise de décision dans une entreprise ou un réseau d'entreprises non hiérarchisé. Ces questions rejoignaient celles des politologues et mettaient en évidence l'importance des conventions⁶⁰ et des institutions dans les arrangements économiques.

59. Voir les travaux des années 1970 sur la *corporate governance* à la suite des travaux précurseurs de Coase. Coase, *The Firm, the Market and the Law*, Chicago, University of Chicago University Press, 1937.

60. Tandis que March et Olsen fournissent une critique de la rationalité des choix économiques, North fonde ses réflexions sur les coûts de transaction et Williamson décrit les institutions nécessaires au capitalisme. Les coûts de transactions et les modalités d'arrangements entre les acteurs sont au centre des analyses. J. March, J. Olsen, *Ambiguity and Choice in Organisations*, Bergen, Universit tforlaget, 1976; North DC, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990; O. Williamson, *The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting*, New York, The Free Press, 1985.

Gouvernance institutionnelle : comment les actions publiques s'insèrent ou non dans les structures sociales ?

Les interventions publiques s'opèrent par ailleurs dans des sociétés concrètes qui se caractérisent par des structures sociales formant des ensembles cohérents et organisés. Nous désignons ces structures par le terme général de « configurations institutionnelles ». Cette dimension systémique et régulatoire qui explique la durabilité d'une société dans sa capacité à reproduire son fonctionnement sur une longue période est un élément à prendre en compte dans la définition et la mise en place des interventions publiques. Celles-ci peuvent, en effet, entrer en contradiction avec les configurations institutionnelles existantes. L'existence même de ces « configurations institutionnelles », qui sont le fruit d'arrangements sociaux complexes, s'inscrivant sur le long terme, traduit leur stabilité (au sens mathématique) dans le temps, si bien qu'elles peuvent expliquer l'échec des interventions publiques. Combien de beaux projets de développement ont débouché sur des fiascos en raison de l'espèce d'immunité que généraient les configurations institutionnelles sur des interventions publiques « étrangères ». Perçues comme « antigènes », ces interventions mettent en œuvre un mécanisme de défense qui les rejette⁶¹. Nous désignons les aspects de la gouvernance liés à ce type de problème par le terme de « gouvernance institutionnelle ».

CONCLUSION

Notre ambition n'est donc pas de définir une soi-disant « bonne gouvernance⁶² ». Il ne s'agit pas d'aborder des méta-concepts (la démocratie, la corruption, l'autonomie) définis abstraitement en dehors de toute réalité sociale et de les penser comme bonne ou mauvaise pour le développement. Notre ambition est plus modeste et infiniment plus circonscrite. Il s'agit, par exemple, de saisir la pertinence d'une intervention publique avec les structures sociales dans lesquelles elle veut s'inscrire. Quel lien établir, par exemple, entre telle forme historiquement datée de démocratie (ou de régime autoritaire) et telle forme de clientélisme et de corruption. Par exemple, on peut se demander si la réforme bancaire mise en place dans les PSEM pour sortir de l'économie d'endettement est cohérente avec la structure du capital

61. Nos premiers travaux ont porté sur la stabilité systémique des économies centralement planifiées et la quasi-impossibilité d'introduire plus d'autonomie des entreprises dans le cadre d'économie centralement planifiée du fait non pas du pouvoir du planificateur mais en raison des modes spécifiques de régulation centralisée des entreprises pour faire face aux incertitudes du plan. Cela expliquait l'échec des réformes de la perestroïka mise en place sous Gorbatchev en raison de l'« inreformabilité » des systèmes de planification impérative. Voir J.-Y. Moissoner, *Monnaie et système financier dans la transition post-socialiste*, thèse, université Paris I, 1993.

62. Voir « La «bonne gouvernance» est-elle une *bonne* stratégie de développement ? », dans N. Meisel, J. Ould Aoudia, *Document de Travail N° 58*, AFD, janvier 2008.

des entreprises dans le même pays⁶³. On peut se demander si la corruption en Égypte est l'expression d'une crise de l'économie de rente qui s'articule avec une privatisation informelle de pans entiers de l'administration. On peut se demander si la mise en place d'un secteur des biotechnologies est possible dans un pays où le secteur privé interne est très limité et où le système de recherche est fragmenté. Le concept d'homologie structurale nous semble intéressant de ce point de vue.

Les différents types de gouvernance que nous venons d'énoncer ne constituent pas des catégories exclusives. La gouvernance participative recoupe la gouvernance instrumentale tout simplement parce que les modes de participation influent sur la définition de normes. La réciproque est vraie. Les normes islamiques tendraient, par exemple, à définir le champ de participation de telle ou telle catégorie d'acteurs⁶⁴. La gouvernance managériale est inséparable de la gouvernance politique.

Les catégories de gouvernance que nous venons d'esquisser permettent de distinguer ce qui est souvent confondu dans les discours sur la gouvernance. Parle-t-on de jeux d'acteurs en situation non hiérarchiques ? Parle-t-on d'alignement d'un mode de gestion sur des règles de rentabilité ? Parle-t-on de résistance d'un système social à une tentative de réforme ?

L'autre intérêt de notre distinction est de rattacher les différents corpus des théories qui ont abordé la gouvernance au nord à des catégories de problèmes différents posés par le développement et les différentes disciplines des sciences sociales. La gouvernance managériale se rattache, par exemple, aux sciences de la gestion et de l'économie institutionnelle. La gouvernance politique ou participative s'inscrit dans une tradition déjà ancienne de sciences politiques. La gouvernance institutionnelle peut puiser dans l'anthropologie ou la sociologie.

Le but est finalement de réinvestir la notion de gouvernance, d'en faire un concept-outil pour revisiter les terrains du monde arabe dans des approches pragmatiques et circonscrites. On espère ainsi apporter notre contribution à un renouveau des études sur le monde arabe en se saisissant de la notion de gouvernance, débarrassée de ses scories normatives, afin de repenser les mutations de cette zone, à partir d'enquêtes de terrain et dans la lignée pragmatique des théories de l'action publique.

63. Nous avons réalisé un travail de ce type pour la Tunisie. Voir J.-Y. Moisseron, E. Oueslati, « Capitalisme tripolaire et système financier en Tunisie », dans J.-Y. Moisseron, M. Boudhiaf (dir.), *Mondialisation, ouverture et société de la connaissance en Méditerranée*, IRD-Horizons, 2004.

64. Ainsi les Frères musulmans se sont prononcés pour que le président de la république d'Égypte soit musulman et soit un homme, ce qui exclut de cette fonction les 10 % de coptes et plus de la moitié de la population.

DE LA GOUVERNANCE À LA GOUVERNEMENTALITÉ ? ACTION PUBLIQUE TERRITORIALE AU MAROC

Claude de MIRAS *

Nous ne reviendrons pas sur l'étymologie et la trajectoire sinueuse de la notion de gouvernance. En France, des auteurs comme Patrick Le Galès¹, Bernard Jouve², Guy Hermet³, Jean-Pierre Gaudin⁴, y ont consacré de nombreuses réflexions et analyses en partant du constat de la complexification du gouvernement des villes dans les pays développés.

La gouvernance intéresse maintenant une multitude d'intervenants qui questionnent le rôle de l'État, renouvellent les rapports entre les sphères privée et publique et introduisent une nouvelle conception d'une action publique territorialisée, déléguée et décentralisée. La fin de l'État-providence, le rôle croissant des institutions internationales, la montée des conceptions

* Claude de Miras est économiste et directeur de recherche à l'Institut de recherche pour le développement.

1. P. Le Galès, « Gouvernement et gouvernances des territoires », *Problèmes politiques et sociaux*, n° 922, mars 2006 ; P. Le Galès, « Gouvernance » et « Les instruments de l'action publique », dans L. Boussaguet, S. Jacquot, P. Ravinet (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004 ; P. Le Galès, « Gouvernance », dans R. Boudon, P. Besnard, M. Cherkaoui (dir.), *Dictionnaire de sociologie*, Paris, Larousse, 1999.

2. B. Jouve, *La Gouvernance urbaine en questions*, Paris, Elsevier, 2007 [2003].

3. G. Hermet, *L'Hiver de la démocratie ou le nouveau régime*, Paris, Armand Colin, 2007, 229 p.

4. J.-P. Gaudin, *La Gouvernance*, Paris, Presses de la fondation nationale des sciences politiques, 2002 ; J.-P. Gaudin, *Pourquoi la gouvernance ?*, Paris, Presses de la fondation nationale des sciences politiques, coll. « la Bibliothèque du citoyen », 2002, 140 p. ; J.-P. Gaudin, *Gouverner par contrat ?*, Paris, Presses de la fondation nationale des sciences politiques, 2000.

libérales, ont légitimé la refonte du cadre de la décision qui de publique est devenue collective, négociée ou encore partenariale sur une échelle élargie (locale, nationale et internationale). Les rapports entre gouvernance et démocratie ont peu à peu émergé à partir de l'articulation ou de l'opposition entre, d'une part, démocratie élective (ou représentative) et, d'autre part, démocratie participative (ou délibérative).

Mais si nous transposons ces considérations dans le contexte des pays en développement, nous constaterons que l'analyse inductive de la gouvernance n'a pas vraiment eu droit de cité, puisqu'il s'est agi, depuis la fin de la décennie 1980 jusqu'au début des années 2000, de promouvoir partout une stratégie volontariste d'ingénierie sociale à travers une myriade de projets formatés à l'image de la normativité polymorphe de la gouvernance. Dans cette perspective, cette notion ne s'est guère encombrée d'un bilan et d'une évolution face aux contraintes des développements réels, pas plus que de nuances qui auraient permis de rendre compte du rapport entre logique volontariste de gouvernance et niveaux de développement.

Mais avec la fin de l'ère de la dérégulation à tout prix, la mise au jour des limites voire des échecs du recours obligé au marché, avec une mondialisation inégale et une nette différenciation des Suds, il peut être utile de revenir sur la notion de gouvernance moins pour la relégitimer que pour comprendre la « géographie de la gouvernance » qui révèle que cette notion stratégique ne s'est pas projetée et appliquée partout identiquement (davantage au sein des Suds qu'au nord).

En première approximation, il est clair que les pays développés ont été beaucoup moins soumis à une application intensive de ce mot d'ordre (même s'il peut constituer une référence pour la décision collective). De même, partout, malgré une référence immodérée à la « participation », les couches urbaines aisées n'ont jamais été comptées parmi les fameux *stakeholders* des dispositifs d'ingénierie sociale pourtant réputés participatifs. Dans cette même perspective de différenciation dans la force de pénétration de cette notion, il est clair que les pays où la résilience de l'État s'est affirmée, l'action de la gouvernance n'a pu s'opérer que dans le maillage de l'action publique. Plus encore, les pays dits émergents ont attribué à cette notion une épaisseur spécifique qui doit être distinguée de celle que les pays les moins avancés ont donné : la gouvernance pratiquée au Mali ou au Bénin n'a pas grand-chose à voir avec celle mise en œuvre au Maroc ou en Tunisie.

Après plus d'une décennie, ces différenciations, corrélées au niveau de développement, doivent être mises au jour car elles sont éclairantes à la fois sur le contenu et la fonction de cette notion, et conduisent à un constat qui oblige à renverser l'ordre des facteurs : c'est moins la gouvernance qui a été capable de façonner de nouveaux rapports sociaux autour de la décision collective que l'inverse : les niveaux de développement – schématiquement, celui des pays les moins avancés et des pays en transition –, l'organisation sociale et celle des pouvoirs nationaux semblent finalement avoir largement déterminé la matière concrète de la gouvernance. À tel point que, dans le cas

des pays émergents, à partir de l'exemple du Maroc, nous nous interrogerons sur la pertinence du recours à ce terme.

Nous distinguerons donc schématiquement deux contextes dans lesquels la gouvernance peut être mise en œuvre. Le premier s'inspirera de la situation des pays subsahariens. Le second se fondera sur l'exemple du Maroc que nous étayerons plus spécifiquement puisqu'il nous permettra d'observer que la notion de « gouvernementalité » pourrait permettre de dépasser la normativité de la gouvernance telle qu'elle a été martelée depuis une quinzaine d'années et de mieux restituer la texture et l'épaisseur des entités, des échelles et des réseaux qui interviennent dans une décision publique prise par l'État.

LA GOUVERNANCE DES PAYS « ÉMARGEANTS », LARGEMENT DÉPENDANTE DE L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT (APD)

À propos des pays les moins avancés, nous proposerons une explication possible de ce paradigme dans le contexte d'un développement « émergeant », c'est-à-dire dépendant de façon significative de l'aide internationale, sans développer ici cet aspect macroéconomique.

Nous voudrions donner quelques pistes de réflexion pour comprendre comment cette gouvernance paraît s'être inspirée de l'économie politique néoclassique pour fonder sa logique : il s'est agi de prendre en considération que la décision politique pouvait être considérée comme une confrontation entre une offre publique relative à un service ou à un bien et une demande collective d'utilisateurs. Pour créer la scène de la gouvernance, il a fallu rompre le monopole étatique de l'offre en services publics en multipliant les opérateurs et en élargissant les niveaux de médiation et d'acteurs du côté de la demande.

Pour faire vivre cette construction sociale, est né le mythe que ces « parties prenantes » étaient dans une négociation paritaire et horizontale destinée à faire émerger un choix optimal donnant à la décision publique une légitimité collective et consensuelle. Les conflits d'intérêt disparaissaient, les oppositions sociales engendrant des tensions violentes et longues allaient céder la place à la concertation.

Le fonctionnement du marché – lieu de confrontation de l'offre et de la demande – était réputé optimal puisque la « main invisible » déterminait le prix d'équilibre satisfaisant à la fois l'offre et la demande. Le marché et l'échange pacifié remplaçaient l'appropriation brutale des biens et des richesses par la force ou par le vol. De la même façon, « la participation », fonctionnant comme cette main invisible, parviendrait théoriquement à déterminer le meilleur compromis en matière de choix collectif. Bien entendu, cela supposait la construction d'une gouvernance conçue comme un marché qui, pour être pur et parfait, devait mettre face à face des offreurs en concurrence et des clients libres, consentants et solvables.

Selon cette logique, l'État, entité exorbitante, devait évidemment s'effacer; des acteurs nouveaux devaient être créés et adhérer à cette nouvelle logique de la décision: ONG, associations, société civile, ont proliféré; la décentralisation est venue remplacer – en l'effaçant – la tutelle de l'État; les opérateurs privés sont devenus des interlocuteurs de ce nouveau dialogue, et les institutions internationales ont distribué force budgets à travers des myriades de projets locaux destinés à la fois à se substituer à un État réputé et rendu défaillant et à constituer localement ces scènes de gouvernance organisées autour d'acteurs dépendants puisqu'appointés. Ces théâtres de la décision politique ont représenté des lieux de rencontre entre bailleurs commanditaires et acteurs créés et rétribués dans le cadre d'une ingénierie sociale, par définition, « construite ». La fiction d'une dynamique portée par le bas, d'une parité entre les acteurs dans le processus de décision, de l'émergence de nouvelles élites actives dans une démocratie devenue participative, a fait illusion ou tenu tant que la rente internationale était en mesure de financer et de soutenir ces dispositifs d'ingénierie sociale.

Cette gouvernance a largement fonctionné selon une logique distributive, en particulier dans les contextes de pauvreté. Une rationalité de captation de cette rente s'est développée, avec une mobilisation sociale qui mériterait d'être regardée de plus près pour identifier les compétences et les savoir-faire qui s'y sont révélés.

Avec la captation de cette rente, un marché s'est effectivement constitué mais ce n'est pas celui que l'on attendait: plus encore, l'ingénierie a induit une clientèle captive qui est tout sauf un mouvement social.

Deux questions connexes surgissent à propos du coût de cette gouvernance redistributive: la consolidation des budgets mobilisés autour de la multitude de dispositifs de gouvernance aboutirait sans doute à des montants considérables pesant significativement dans les PIB nationaux de ces pays « émergeants ». *Quid* de l'avenir de ces dispositifs dans le contexte récessif actuel et de la destinée des parties prenantes (ONG locales, associations, etc.) qui y ont trouvé leur légitimité sociale et leur subsistance? Cette régulation de proximité de la pauvreté et de mobilisation d'une élite locale par la redistribution est un facteur de dépendance dont il faudra suivre l'évolution prochaine. Les pays les moins avancés sont directement concernés par ce tableau d'une gouvernance « émergeante ». Leur mobilisation face à cette ingénierie sociale va vite apparaître comme un effet d'aubaine – seulement conjoncturel – plus que comme un mouvement social participatif et durable. Plus inquiétant encore est le caractère expérimental de cette ingénierie sociale portée par les militants de la « participation » qui ont trouvé dans ce « décentralisme » exotique un terrain de jeu très fécond. Qu'advient-il lorsque les financements de cette gouvernance redistributive vont se réduire drastiquement? Avec la crise qui sévit depuis 2008, il faudra se demander quels impacts socioéconomiques celle-ci risque de produire sur l'avenir des élites qui ont pu élarger, émerger ou se recycler dans l'industrie locale de la

gouvernance ? Il y a fort à parier qu'un voile pudique risque de tomber sur la friche que laissera derrière elle une ingénierie sociale démonétisée et que l'informel ne tardera pas à recouvrir.

GOUVERNEMENTALITÉ ET PAYS ÉMERGENTS : LE CAS DE L'ACTION PUBLIQUE TERRITORIALE AU MAROC

La même dynamique normative a tenté de prendre pied dans les nations organisées autour d'un État historiquement fort, et économiquement en transition, mais son application et sa portée renvoient à une tout autre problématique.

Une première série de facteurs a concouru néanmoins à une pénétration de dispositifs multiacteurs sans pour autant être assimilables à la situation envisagée précédemment. D'abord des échecs des politiques publiques d'États, providentiels à l'extrême et rendus obèses par une patrimonialisation irrépressible et économiquement insoutenable, le tout soumis dès les années 1980 aux coups de boutoir de ce qu'allait devenir le consensus de Washington. Ensuite, la conditionnalité de l'aide, les connivences idéologiques de certains relais locaux et les conséquences directes de politiques de reformatage de ces États ont conduit à promouvoir l'émergence de nouveaux acteurs : les collectivités locales avec la décentralisation, les opérateurs privés avec les partenariats « public-privé », les associations pour relayer à l'échelle microlocale les initiatives publiques. Enfin, la dynamique même de l'émergence économique, la multiplication des projets, l'augmentation des besoins nationaux de financements, ont conduit à la diversification des bailleurs et des investisseurs.

Une seconde série de facteurs va expliquer comment la décision publique s'est complexifiée en incorporant de nouvelles et puissantes références stratégiques : celles des biens publics et de leur absolue nécessité pour asseoir une stratégie crédible de développement non seulement pour les populations mais aussi pour les investisseurs privés, les bailleurs et pour affirmer la légitimité même des États. Référence aussi montante à la soutenabilité du développement qui, peu à peu, fait son chemin non pas comme une ardente obligation environnementaliste mais à cause des enjeux sociétaux et économiques qu'elle représente : un environnement dégradé, ce sont des ressources naturelles perdues, des aménités gaspillées, des charges à assumer pour l'avenir immédiat et lointain. La notion de capital naturel, sa gestion, sa reproduction, commencent à être intériorisées dans ces contextes en émergence. Référence enfin aux droits de l'homme, qui, peu ou prou, peut influencer sur les orientations, les choix ou les méthodes de développement : droit à l'information, à la consultation, droit à l'eau ou au logement. Mais là encore, ces droits formels sont aussi la transcription du risque de déstabilisation sociale peu compatible avec les contraintes de l'investissement public et privé et de la mobilisation de financements longs. La stabilité devient un facteur de production à part entière du développement et façonne la décision publique. Enfin, des facteurs tels qu'une urbanisation

active ⁵, la multiplication des plans nationaux et des projets territoriaux, en relation avec les objectifs du millénaire, et une référence au développement humain et à la lutte contre la pauvreté concourent à élargir l'éventail des acteurs créés et mobilisés.

Quoi qu'il en soit, la dynamique de développement fait que la décision publique marocaine est restée un processus endogène et pyramidal, autour de l'axe vertical de l'État. La superposition des contraintes internationales et nationales constitue la complexité de la décision publique face à une diversité de contraintes d'acteurs et d'objectifs territoriaux.

Par là même, comment caractériser cette réalité composite mais verticale de la décision publique, centralisée autour d'un pouvoir de gouvernement mais éclaté par projets, sur des territoires gérés de façon déconcentrée ou décentralisée? Il est clair que l'effet de l'ère néolibérale combiné à la multiplicité des niveaux et des instances de décision, à la diversification des groupes susceptibles d'exercer des pressions sur la décision publique et à l'influence ardente de nouvelles références éthiques ou contraintes environnementales constituent ensemble un écheveau d'autant plus complexe qu'il doit être aussi porteur de croissance économique et d'équilibres sociaux dynamiques.

À cet égard, la notion de gouvernementalité travaillée par Michel Foucault peut-elle être une référence utile? Elle laisse l'État au centre du dispositif de la décision, contrairement à la gouvernance normative, tout en dépassant les notions d'autorité et de coercition. À travers quelques niveaux et quelques acteurs, nous tenterons de dépasser la notion de gouvernance en gardant en tête celle de « gouvernementalité » pour rendre compte du creuset à partir duquel se conçoit et opère la décision publique au Maroc.

Mais auparavant indiquons ce que Michel Foucault entendait par « gouvernementalité » : « Par gouvernementalité, j'entends l'ensemble constitué par les institutions, les procédures, analyses et réflexions, les calculs et les tactiques qui permettent d'exercer cette forme bien spécifique, quoique très complexe de pouvoir qui a pour cible principale la population, pour forme majeure de savoir l'économie politique, pour instrument essentiel les dispositifs de sécurité. Deuxièmement, par « gouvernementalité », j'entends la tendance, la ligne de force qui, dans tout l'Occident, n'a pas cessé de conduire, et depuis fort longtemps, vers la prééminence de ce type de « gouvernement sur tous les autres: souveraineté, discipline, et qui a amené, d'une part, le développement de toute une série d'appareils

5. Le PIB (ppa) par tête du Maroc est estimé en 2008 à 4 000 dollars, le plaçant au 153^e rang mondial. La population marocaine croît au rythme de 1,48 % par an selon l'estimation 2009. Le taux d'urbanisation est évalué en 2008 à 56 % et il évolue à la hausse en moyenne au rythme de 1,8 % par an (estimation 2005-2010). Les deux tiers de la population urbaine marocaine sont concentrés dans les villes de plus de 100 000 habitants.

spécifiques de gouvernement et, d'autre part, le développement de tout une série de savoirs ⁶. »

Nous ne prétendons pas donner ici une démonstration définitive de la pertinence du concept de gouvernementalité élaboré par Michel Foucault pour aborder la décision publique dans le contexte des pays émergents. Préalablement, il faudrait progressivement entrer de plain-pied dans l'analyse de Foucault, complexe, subtile, pour en dépasser la multidisciplinarité et sa nature labile. Mais le caractère stratégique de l'État, la cible que constitue la population sur laquelle s'exerce le pouvoir, le recours autant à l'économie politique qu'à la sécurité, la multiplication des appareils de gouvernement, constituent autant d'éléments qui incitent à considérer avec intérêt un concept qui pourrait mieux rendre compte, hors de toute normativité, des incertitudes, de la complexité et des tenants et aboutissants de la décision publique dans des contextes nationaux dynamiques en développement.

La situation marocaine semble justement propice à ce possible rapprochement entre gouvernementalité et décision publique puisque le Maroc a fait preuve, depuis un quart de siècle, d'une perméabilité maîtrisée aux prescriptions internationales (décentralisation, société civile, participation, etc.). De plus, si la résilience de l'État, en particulier avec le lancement de l'Initiative nationale pour le développement humain (INDH, avril 2005) ⁷, y est patente, sa capacité d'adaptation l'est tout autant face à une urbanisation rapide, à la mise en œuvre progressive d'une décentralisation et d'une déconcentration depuis 1976 et 2002, et à l'apparition de parties prenantes nouvelles (agences, fondations, ONG, associations, coopérations décentralisées, etc.) dans une perspective annoncée de développement humain.

Avec l'INDH et un certain nombre de plans sectoriels (Ville sans bidonvilles, plan national d'assainissement, Villes nouvelles, plan Azur, PAGER, couverture sociale généralisée – AMO, RAMED –, etc.), l'empreinte politique et financière de la puissance publique centrale – mais aussi de plus en plus communale – n'a jamais été démentie. Le Maroc pourrait apparaître comme un modèle de stabilité ou, plus exactement, comme un pays dont un des avantages comparatifs délibérément construit est la stabilité sociétale en tant que facteur de développement et d'identité.

Pour envisager la façon dont la gouvernementalité pourrait être abordée dans le contexte marocain et rendre compte de l'imbrication en même temps que de la multiplicité des acteurs, nous retiendrons une approche en trois niveaux superposés à partir d'un pouvoir central : les niveaux déconcentré, décentralisé et de la société civile. Il est nécessaire

6. Cours de Michel Foucault dispensés en 1977 au Collège de France intitulé « Sécurité, territoire, population ».

7. C. de Miras, « Initiative nationale pour le développement humain et économie solidaire au Maroc. Pour un accès élargi à l'eau et à l'assainissement », *Revue Tiers Monde*, n° 190, 2007, pp. 357-378.

de décrire les diverses facettes et niveaux d'organisation du pouvoir pour disposer du socle sur lequel s'élabore la décision publique.

LES ACTEURS DE LA DÉCISION TERRITORIALE AU MAROC

Le pouvoir déconcentré

Le pouvoir déconcentré est composé de deux filières: l'une politique, l'autre administrative. L'organigramme politique dispose d'un maillage hiérarchisé pyramidal très fin placé sous la tutelle du ministère de l'Intérieur:

- le wali de région (le Maroc compte 16 régions);
- le gouverneur de province rurale (45) ou de préfecture urbaine (26);
- le pacha;
- le chef de cercle (il supervise des groupes de *douars* à dominante rurale ou des districts à dominante urbaine);
- le caïd contrôle les arrondissements urbains (mais sans aucun rapport avec les 41 arrondissements urbains relevant des six grandes municipalités urbaines) et les caïdats (milieu rural);
- le khalifa est un adjoint du caïd; il agit sur des subdivisions du territoire du caïd;
- le cheikh contrôle plusieurs *douars* selon l'importance de leur population;
- le moquadem intervient à l'échelle du quartier ou du *douar*.

La fonction historique de ce pouvoir politique était sécuritaire et était toujours orientée vers l'ordre public. Cependant, ces fonctions paraissent notoirement différentes selon le niveau de la hiérarchie: si le wali (préfet) de région, nommé par le roi, a un rôle croissant en termes de développement, les moquadems, au bas de cette hiérarchie, restent les yeux et les oreilles d'un système d'information et de prévention de délits administratifs (constructions illégales de bâtiments par exemple) ou relatifs à la sécurité. La connaissance précise que ces derniers ont de leur microterritoire urbain ou rural en fait aussi des informateurs précieux pour des interventions publiques dans le domaine social au sein de quartiers populaires voire dans les zones d'habitat non réglementaires. Par exemple, en matière d'accès aux services essentiels (eau, assainissement), dans le cadre de l'Initiative nationale pour le développement humain (INDH), des quartiers pauvres ont été sélectionnés par les autorités. Cependant, l'hétérogénéité du niveau de vie des ménages dans ces quartiers rend impérative une sélection de bénéficiaires. Les opérateurs concessionnaires du service d'eau et d'assainissement ne souhaitent pas s'investir dans cette opération délicate et socialement discriminante qui est typiquement du ressort du moquadem⁸. De la même manière, le

8. Cette fonction met cette autorité de base au centre d'un pouvoir de sélection considérable dont parfois certains savent naturellement tirer quelques avantages.

RAMED (régime d'assistance médicale) ⁹ s'en remettra finalement à cet agent d'autorité pour identifier les bénéficiaires de ce régime d'assistance sociale destiné aux pauvres et aux vulnérables. Une carte RAMED devait se substituer aux certificats d'indigence pour accéder à ce service. Un système complexe de sélection des ménages devait initialement prendre en compte toute une série de facteurs (revenus, équipements domestique, foncier, immobilier) pour tenter de fixer des critères de niveau de vie et de pauvreté et sélectionner les bénéficiaires du RAMED. Mais devant la complexité méthodologique du dispositif et la difficulté à le mettre en œuvre et, sans doute aussi, l'incertitude, la remise en question de ces autorités de proximité, le RAMED s'en remettra à elle dans le cadre d'une commission *ad hoc* pour identifier les bénéficiaires qui sont les plus pauvres.

La fonction du wali, préfet de région, est stratégique par son rôle d'ensemblier, responsable de la dynamique territoriale et de son bon fonctionnement. La portée de ses prérogatives est considérable, particulièrement en matière de décentralisation. L'exemple de l'hygiène et de la salubrité publiques est, à cet égard, illustratif.

Cette prérogative revient aux communes en vertu de l'article 40 (« hygiène, salubrité, environnement ») de la charte communale de 2002. Cependant, les difficultés logistiques et organisationnelles des bureaux communaux d'hygiène à assumer cette responsabilité, par exemple en matière de contrôle de l'hygiène alimentaire dans les établissements de préparation ou de vente de produits alimentaires, conduisent les services de la *wilaya* à prendre en main cette fonction de veille et de suivi pour assurer aux populations urbaines ou touristiques une hygiène alimentaire exempte de risques d'intoxication. En s'appuyant sur les services régionaux du ministère de la Santé et de l'Agriculture, complétés par la répression des fraudes, le wali (qui est aussi le gouverneur de la préfecture principale de chaque région) peut mettre en place des commissions préfectorales qui se substituent ou qui interfèrent avec l'activité similaire de visite et de contrôle, qui revient, d'après les textes, aux communes et à leur bureau d'hygiène. Ce qui peut apparaître comme un défaut de coordination entre pouvoirs publics – central, d'une part, et décentralisé, d'autre part – pose en réalité la question de la compatibilité entre deux objectifs : celui d'assurer un niveau d'hygiène décent contribuant à préserver un pacte social et territorial, en termes de services au public, et celui de promouvoir la capacité technique de collectivités locales en phase d'émergence institutionnelle.

En ce qui concerne la filière administrative, un constat semblable peut être dressé à propos des grands ministères tels que la Santé ou l'Agriculture qui

9. Au niveau national, 8,4 millions de personnes seront couvertes par ce régime médical de base dont le coût annoncé dépasserait les 2,6 milliards de DH annuel, pris en charge par l'État et les collectivités locales, avec une cotisation annuelle symbolique des bénéficiaires.

jouissent d'une puissance et d'une présence de déconcentration considérables. Ils constituent des partenaires parfois ambivalents dans la promotion de la décentralisation en raison de la logique institutionnelle qui les anime : cela pourrait consister à revendiquer implicitement que tout ce qui, de près ou de loin, relève de la santé publique, revient au ministère de la Santé ; de la même manière, tout ce qui concerne l'agriculture, l'élevage, la forêt et la pêche maritime renvoie nécessairement au ministère de l'Agriculture. Ce caractère un peu impérial de ces grands ministères s'affirme au niveau local et peut créer des situations dissymétriques entre eux et les collectivités locales encore fragiles ou tentées par la protection aussi bien technique que tutélaire que peuvent leur apporter ces grands ministères.

À propos de la décentralisation

Selon la problématique de la gouvernementalité, la question à poser est celle de la nature de l'entité décentralisée, de son émergence économique et institutionnelle et des rapports qu'elle entretient avec le pouvoir central.

Même si le dispositif territorial et électoral est stabilisé ¹⁰, la décentralisation communale ¹¹ au Maroc est un processus en construction ¹². Il s'inscrit dans la durée et est mis en œuvre de façon graduelle en combinant décentralisation et déconcentration. Plus précisément, le Maroc n'a pas basculé du jour au lendemain dans la décentralisation en laissant les communes livrées à elles-mêmes se débattre avec des prérogatives qu'elles étaient incapables d'assumer mais qui permettraient aux tenants d'une gouvernance de stricte obédience de faire reculer l'État en le vidant de son rôle séculier.

Le Maroc a su échapper à une décentralisation de type subsaharien qui a davantage été une dilution du pouvoir public qu'une véritable délégation vers les collectivités locales. L'État marocain est resté au centre d'un processus progressif entamé par la promulgation des chartes communales successives de 1960, 1976, 2002 et 2008.

Cependant, la démarche a pu consister initialement en la pratique d'une décentralisation « centraliste » au sens où l'État a été le maître d'œuvre d'un processus qui a pu, dans un premier temps, être largement descendant depuis la tutelle du ministère de l'Intérieur. Le bas niveau de recrutement des

10. Les membres des conseils des communes dont la population est inférieure à 35 000 habitants sont élus au scrutin uninominal (1 411 communes dont 142 communes urbaines et 1 269 communes rurales). Les membres des conseils des communes comptant plus de 35 000 habitants sont élus au scrutin de liste et au plus fort reste (92 communes dont 13 communes rurales, 73 urbaines et six autres communes comptant 41 arrondissements).

11. Nous n'aborderons pas ici le statut et le rôle encore marginal des conseils provinciaux et régionaux. Voir http://padmaroc.org/rubrique.php3?id_rubrique=6

12. Les dépenses des collectivités locales représentaient en 2002, 13,14 % de la dépense publique totale et 3,48 % du PIB. Voir Annuaire statistique, Haut Commissariat au plan.

premiers élus ¹³ (élections municipales de 2003), la phase d'apprentissage mais aussi la résistance des tenants d'un jacobinisme puissant ont conduit à une appréciation générale souvent réservée quant à la capacité politique des élus communaux. Il est vrai que la fébrilité et la mobilisation politique ¹⁴ qui accompagnent les élections communales contrastent avec le faible taux de participation des électeurs ¹⁵ et les indemnités modestes que perçoivent les élus. D'autres enjeux moins nobles devraient-ils être envisagés ? De plus, les inspections dépêchées par le ministère de l'Intérieur à propos de situations communales troubles montrent la perfectibilité du contexte.

Mais, en réalité, ce raisonnement critique de la décentralisation escamote plusieurs facteurs essentiels :

- la vigilance de l'État et sa mobilisation à la suite des manquements des élus communaux ;
- malgré des faiblesses non dissimulées d'une décentralisation en construction, la volonté des pouvoirs publics de prolonger un processus qui doit aboutir à l'émergence d'une capacité d'initiative territoriale, de gestion de proximité et de développement local ;
- tout processus de décentralisation génère de la diversité territoriale avec des situations et des personnalités d'élus et de secrétaires généraux contrastées : si quelques communes en faillite ont dû passer temporairement sous la tutelle des walis, d'autres – et la majorité – évoluent favorablement même si l'endettement des communes et le poids relatif des rémunérations des personnels communaux dans les charges des communes doivent être suivis avec attention ;
- l'ambition personnelle et les stratégies électorales des élus sont légitimes si elles savent être compatibles et proactives avec le droit, le sens de l'intérêt général et les enjeux du développement local. Entre un bénévolat improbable et un esprit de lucre insatiable, l'ambition et la responsabilité politiques doivent se faire une place comme le prouvent des exemples probants qui signalent l'émergence progressive de vraies compétences politiques locales au-delà des clivages partisans.

Cependant pour respecter l'intérêt général à l'échelle du territoire communal, les élus doivent participer à la mise à niveau des agglomérations

13. En matière de scolarité, 58 % des candidats ont un niveau supérieur ou égal au niveau secondaire contre 50 % en 2003. À cet égard, 87 % des têtes de listes ont au moins le niveau secondaire contre 78 % en 2003. Pour ces derniers, les enseignants sont les plus nombreux (14 %) viennent ensuite les commerçants et les salariés. Voir le quotidien *L'Économiste* du 2 juin 2009.

14. 130 223 candidats se sont présentés pour 27 795 sièges à pourvoir. 73 % des élus de 2003 se sont à nouveau présentés en 2009. Ils ne représentaient que 13 % de l'ensemble des candidatures. Cette situation a assuré un renouvellement d'environ 40 % du personnel politique communal.

15. Plus de 7 millions de Marocains sur 13 360 000 inscrits ont voté. La participation atteint 52,4 %, elle est légèrement inférieure à celle de 2003 (54 %). Voir communiqué du ministère de l'Intérieur.

que l'État a impulsée sous le règne de Mohammed VI. Cette stratégie urbaine mobilise la décentralisation pour assurer la couverture des services essentiels. L'article 39 de la charte communale de 2002 ¹⁶ stipule que le conseil communal décide de la création et de la gestion des services publics communaux notamment dans les secteurs suivants : approvisionnement et distribution d'eau potable ; distribution d'énergie électrique ; assainissement liquide ; collecte, transport, mise en décharge publique et traitement des ordures ménagères et déchets assimilés ; éclairages publics ; transport public urbain ; circulation, roulage et signalisation des voies publiques ; transport des malades et des blessés ; abattage et transport de viandes et poissons ; cimetières et services funéraires. Il décide des modes de gestion des services publics communaux par voie de régie directe, de régie autonome, de concession ou de toute forme de gestion déléguée des services publics [...] » Si au niveau national et international les débats sur les vertus ou les limites des partenariats « public-privé » se sont essouffés suite aux déboires d'un mot d'ordre appliqué parfois sans précaution, par contre, au niveau local, les choix stratégiques des élus comme des entités d'accompagnement des politiques publiques locales restent incertains, pris entre divers constats et influences. Les capacités limitées des communes, soit à assumer les responsabilités sectorielles dévolues par la charte communale, soit à assurer un suivi et un contrôle efficace des contrats de délégation de services publics, constituent la toile de fond de ce débat. À cela, peuvent s'ajouter certaines conditionnalités de bailleurs qui privilégient encore un recours systématique au secteur privé en exerçant des pressions pour faire évoluer les conceptions et les décisions publiques dans un sens favorable à la privatisation. Enfin, des flux de capitaux attirés par les marchés prometteurs de l'externalisation communale pour des activités potentiellement rentables (transports urbains, abattoirs, etc.) ne laissent pas insensibles certains niveaux publics. Dans ce contexte marocain d'émergence et d'hyperdynamisme économique, une fois passées les dispositions technocratiques formelles, restent un véritable défi et une difficulté considérable, entre déconcentration jacobine et forces du marché, à faire émerger un authentique acteur territorial qui soit porteur d'un développement local.

La société civile

Du point de vue de la gouvernamentalité, quel rôle joue la société civile marocaine ? Elle peut être envisagée comme le ferment d'une possible évolution sociale ; mais, à l'inverse, elle peut apparaître comme le produit artificiel du paradigme *mainstream* de la participation et approprié par des élites locales déjà constituées et actives.

Les mouvements sociaux peuvent en effet être considérés comme des moteurs de l'évolution des sociétés mais ce postulat conduit à formuler une interrogation à propos des formes d'expression populaire, revendicatives et

16. http://padmaroc.org/rubrique.php3?id_rubrique=6

localisées : dans quelles conditions la mobilisation corporatiste ou localiste peut-elle devenir un mouvement social ?

À ce propos, il faudra regarder comment s'opère cette transformation au Maroc et observer d'abord si le processus de « verticalisation » – du local vers le national et du territorial corporatiste au politique – des impulsions collectives périphériques est effectif, balbutiant ou limité.

Les quartiers d'habitat non réglementaires semblent être des supports d'observation privilégiés pour recomposer le lien entre les mobilisations sociopolitiques et les actions publiques. Ils constituent en effet des milieux propices à l'émergence de mobilisation sociale. Deux dynamiques sont observables : « par le bas » et « par le haut ».

Au bas de l'échelle sociale, dans les quartiers précaires, le sentiment d'exclusion du système urbain formel, la perception de formes d'injustice sociale et la crainte de l'expulsion transforment le plus souvent cette mobilisation en des mouvements revendicatifs à la fois prônant une meilleure intégration sociale, refusant des décisions affectant un niveau de vie vulnérable ou dénonçant des pratiques locales délictueuses. « Par le haut » et selon les enjeux et les risques d'instabilité ou de débordement, des impulsions sont données pour anticiper, accompagner ou contrecarrer des initiatives locales.

En tout état de cause, quelles que soient les initiatives prises « par le bas », il faut observer que la mobilisation locale ne débouche pas sur un mouvement social. À cet égard, la gouvernamentalité marocaine peut être caractérisée par une capacité à neutraliser le risque d'instabilité que contiennent en germe ces frémissements revendicatifs ou mobilisateurs. Par le compromis, le rappel à l'ordre ou les compromissions, la métamorphose du microlocal et du corporatif en action élargie et sociale ne s'opère guère : un plafond de verre semble empêcher cette transmutation. Si la répression et la violence ont été des explications à cette limite, en particulier durant les « années de plomb ¹⁷ », aujourd'hui d'autres mécanismes sont à l'œuvre. Cette boîte noire n'est ni répression violente ni négociation ouverte avec recherche d'un compromis, mais elle constitue une alchimie où l'intériorisation et l'adhésion se combinent à un certain conformisme voire à la soumission volontaire à une discipline collective tandis que le *statu quo* de situations bloquées ou le renoncement pur et simple du pouvoir exécutif à atteindre ses objectifs premiers peuvent constituer l'autre versant de la sortie de crise.

Les associations en question traduisent souvent la défense d'intérêts particuliers de type corporatif qui questionnent des situations locales et qui trouvent le plus souvent leur réponse et leur règlement. Les partis politiques et les syndicats sont clairement discrédités par la base et ne constituent en aucune façon un vecteur susceptible d'instiller la dimension sociétale

17. Des années 1960 au début de la décennie 1990.

voire politique de certaines de ces actions. Le rôle des médias est souvent de traiter avec retenue des thèmes socialement épineux.

Quelles fonctions ont ces associations dans la logique de gouvernementalité marocaine ?

À la différence des dispositifs d'ingénierie sociale portés par la gouvernance normative et redistributive, ces mouvements associatifs ne se substituent en aucun cas à l'action publique mais ils la prolongent, dans un maillage de proximité. Ce ne sont pas les défaillances de l'État et des services publics qui expliquent l'émergence de ces associations, mais les articulations et les connivences entre les autorités centrales ou déconcentrées et ces associations locales permettent de pénétrer plus au cœur des territoires excentrés et des populations marginalisées. Ces activités associatives constituent aussi pour les élites locales une nouvelle dimension de leur légitimité sociale et parfois de leur visibilité économique. Comme toujours au Maroc, toutes les initiatives collectives associatives doivent, le moment venu, contribuer à la dynamique et la cohésion nationale, la rejoindre et la renforcer. La caution de l'autorité centrale ou de son représentant déconcentré est la condition de la visibilité et de la pérennité de ces initiatives. La forte verticalité de cette relation entre pouvoir central et acteurs de la subsidiarité et, au contraire, la faible liaison horizontale entre les différentes initiatives associatives de ces mêmes acteurs locaux, va sans doute constituer la matière de ce plafond de verre que nous avons évoqué précédemment.

Il existe peu de relations, peu d'échanges ou de communication, entre ces actions locales de mobilisation sociale et la plupart des partis politiques. On serait même tenté de considérer que ces deux univers ne se rencontrent jamais. Autrement dit, la convergence – ou la mise en synergie de ces divers mouvements initiés par la société civile – ne fonctionne pas dans le cadre des partis politiques dont les logiques sont plutôt descendantes.

Les mouvements revendicatifs locaux sont nécessaires pour rendre compte de l'état de l'opinion populaire : c'est souvent le cas sur la question des prix de vente de certains produits de base comme l'eau potable, le sucre, la farine et l'huile, le gaz ou les carburants. Ces mouvements prennent la forme de *sit-in* aux débordements peu fréquents.

Les grèves aussi sont des manifestations de l'existence de corps intermédiaires, mais qu'il s'agisse récemment des transporteurs, des grands taxis interurbains ou des pilotes de la compagnie aérienne Royal Air Maroc, ces mouvements sont très clairement l'illustration de résistances de situations de rente ou de faveurs face à de timides tentatives de remise en ordre et de modernisation sectorielles. Mais les alliances sociales qu'elles supposent et le caractère intangible des avantages octroyés à des fractions stratégiques de salariés ou à des petits patrons (transporteurs) par un État qui reste providentiel font que la répression n'est jamais la réponse à ces mouvements ; ces derniers sont souvent très déterminés et disposent de leviers puissants pour faire plier ou reculer l'exécutif. Cette situation en soi

est des plus classiques ; ce qui l'est moins, c'est la crainte que semble inspirer au gouvernement des mouvements corporatistes décidés à ne rien céder de leurs avantages acquis. La force coercitive de l'autorité gouvernementale ne sort pas toujours par le haut de tels épisodes qui semblent laisser ni vainqueur ni vaincu apparent.

Lorsqu'elles prennent la forme d'ONG, ces associations peuvent aussi être un exemple très formaté de l'ardente obligation à faire dans le participatif selon les normes internationales. La scène de la gouvernance est alors créée de toutes pièces afin de satisfaire formellement l'attente du bailleur.

Cette prolifération de mouvements locaux de nature très diverse, bien qu'elle se situe au cœur du maillage de l'action publique, est-elle neutre sur l'évolution globale du système et est-elle porteuse d'un possible renouvellement des élites ?

CONCLUSION

Si la gouvernance telle qu'elle a été appliquée en Afrique subsaharienne, au-delà de son intention de mise à la norme de la société, a contribué à une mobilisation des élites de proximité, elle a rassemblé – par sa fonction redistributive liée à la création des acteurs et des scènes de gouvernance – les attentes et les compétences locales qui se sont cristallisées dans une multitude de microprojets. Le bilan de cette ingénierie sociale et de sa capacité à se perpétuer devra être tiré au moment où la rente internationale se tarira. Ce projet expérimental d'une gouvernance qui visait à induire localement de la stabilité en substituant la concertation à l'affrontement risque de ne pas tenir ces engagements si l'injection des transferts internationaux s'arrête et si la génération de valeur ajoutée locale ne la remplace pas.

L'exemple marocain montre que la question de la gouvernance s'y pose de façon totalement différente, à tel point que le concept à mobiliser pour rendre compte du processus à l'œuvre n'est sans doute pas celui de la gouvernance normative. Avec une exploration plus achevée de la complexité du concept de gouvernementalité et une déconstruction plus aboutie des différents niveaux de pouvoir et de leurs relations, il devrait être possible de mieux appréhender l'épaisseur et la texture de la décision publique marocaine. Pour l'aborder et la circonscrire, il est très insuffisant aujourd'hui de se référer à « l'État », au « marché », à la « gouvernance » ou à la « mondialisation ». On recherche un concept qui laisse un État au centre d'un processus de décision et notoirement en évolution sous l'effet de nombreuses forces et influences : sur le plan international, la fin de plus d'une décennie de néolibéralisme et l'entrée dans une ère plus pragmatique de *realpolitik* et de recherche de stabilité et, du point de vue de l'histoire contemporaine marocaine, de la longue période sécuritaire à une phase nouvelle en appelant au développement humain, d'un sous-développement finissant à la transition et à l'émergence. À ces facteurs s'ajoutent d'autres déterminants qui, peu ou prou, façonnent aussi l'équilibre général du pays :

les milieux entrepreneuriaux comme composante sociale émergente, la diaspora marocaine nombreuse (évaluée à 4 millions de personnes) qui a toute sa place dans la compréhension de la situation marocaine et de son évolution et les Forces armées royales qui occupent une place stratégique dans l'affirmation de l'identité marocaine dans les provinces du Sud.

Au total, une sédimentation complexe s'est opérée: elle doit impliquer sécurité, continuité politique, stabilité sociale et dynamisme économique. Globalement, l'enjeu essentiel aujourd'hui est donc celui d'un équilibre dynamique de long terme. Pour un pays vieux de douze siècles, on pourrait estimer l'exercice probant si la « fin de l'Histoire » était accomplie. La gouvernementalité est-elle finalement le creuset où s'organise et se joue l'avenir national ?

BIBLIOGRAPHIE THÉMATIQUE

C. de Miras, « La notion de gouvernance urbaine à l'épreuve des dynamiques de développement », dans J. Le Tellier, A. Iraki (eds), *Habitat social au Maghreb et au Sénégal. Gouvernance urbaine et participation en questions*, Paris, L'Harmattan, coll. « Habitat et Sociétés », avec le concours de l'Institut CDC pour la recherche, 2009, pp. 23-43.

C. de Miras, *Intégration à la ville et services urbains au Maroc*, Institut national d'aménagement et d'urbanisme (INAU) et Institut de recherche pour le développement (IRD), novembre 2005, 477 p.

C. de Miras, J. Le Tellier avec la collaboration de A. Saloui, « Le modèle marocain d'accès à l'eau potable et à l'assainissement. Casablanca et Tanger-Tétouan. La gestion déléguée, entre régulation sociale et marchandisation », dans *Intégration à la ville et services urbains au Maroc*, Rabat, Institut national d'aménagement et d'urbanisme (INAU) et Institut de recherche pour le développement (IRD) avec le concours de l'Ambassade de France, décembre 2005, 478 p.

M. Foucault, *Sécurité, territoire, population. Cours au Collège de France (1977-78)*, Paris, Gallimard/Seuil, coll. « Hautes Études », 2004, 435 p.

M. Foucault, *Surveiller et Punir. Naissance de la prison*, Paris, Gallimard, 1975, 318 p.

A. Osmont et al., *La gouvernance urbaine dans tous ses états. Analyse et propositions du groupe de réflexion sur la gouvernance urbaine*, rapport de synthèse du GEMDEV-AMODEV pour la sous-direction de la Gouvernance démocratique (Direction des politiques de développement à la DgCiD), ministère des Affaires étrangères et européennes, 2008.

GESTION DES RESSOURCES NATURELLES ET SYSTÈME INSTITUTIONNEL DE GOUVERNANCE EN TUNISIE

*Aude-Annabelle CANESSE **

INTRODUCTION

« Participation », « développement local » et « gouvernance » sont autant de thématiques renouvelées sur la scène internationale du développement et qui ont trait au rôle de l'État, en termes de compétences et de territoire. La diffusion de ces concepts revient plus précisément à la diffusion des conceptions néolibérales et à la vision d'un État minimum, évalué – et selon, financés par les bailleurs internationaux – sur ces critères. Ainsi, d'outil, la gouvernance devient en 1996 un concept normatif, avec la notion de « bonne gouvernance », qui définit un cadre d'évaluation selon des critères de lisibilité de l'action publique, accessible à tous, d'*accountability*, avec évaluations techniques et financières, et de mobilisation de compétences gestionnaires dans l'exécution des programmes d'aides ¹. À ceci s'ajoutent les privatisations des services publics, les partenariats public/privé et le caractère « rentable » des opérations. On parle de gouvernance dans de nombreux champs, comme l'accès à la justice ou encore la gestion des ressources naturelles (GRN). Dans ce domaine, la promotion des associations/regroupements d'agriculteurs entre dans ces considérations par la mise en avant des partenariats public/privé et l'appui à la décentralisation.

Cet article s'intéresse à la mise en œuvre de ces thématiques en Tunisie, pays centralisé. Depuis l'indépendance, le pays s'est largement appuyé sur des

* Aude-Annabelle Canesse est doctorante à l'Institut d'étude du développement économique et social (IEDES), UMR 201 « Développement et Sociétés », université Paris I Panthéon-Sorbonne/IRD.

1. Les définitions de la « bonne gouvernance » connaissent des nuances selon les bailleurs.

fonds internationaux, que ceux-ci soient financiers (prêts, subventions) ou attribués sous forme de programmes de développement. Or, la mise en œuvre d'un programme de développement international revient aussi à appliquer ou à traduire les normes ou injonctions internationales telles que, aujourd'hui, la participation, le développement local et la gouvernance. Comment ces normes/injonctions néolibérales sont-elles traduites en Tunisie, et dans quelle mesure peut-on parler de redéfinition et de redistribution des compétences de l'État ?

En 1999 ², la Tunisie s'est engagée dans une restructuration des institutions rurales: seules deux types d'institutions rurales sont appelés à exister: les sociétés mutuelles de services agricoles (SMSA – nouvelle appellation des coopératives), à visées strictement économiques et que nous n'aborderons pas ici, et les groupements de développement agricole (GDA), au statut associatif. Le but de cette restructuration est de mettre en place un statut unique pour tous les groupements de gestion des ressources naturelles ³. Outre une simplification administrative, les prérogatives des GDA sont élargies. Elles concernent la protection, la rationalisation et la sauvegarde des ressources naturelles, l'équipement des périmètres d'intervention, la participation à l'encadrement des adhérents et la diffusion de techniques améliorant la productivité et l'amélioration des systèmes de parcours et d'élevage, l'aide à l'apurement des situations agraires et enfin la coopération et l'échange avec des organismes agricoles nationaux et internationaux dans le domaine de l'agriculture et de la pêche. Ainsi, ces prérogatives ne concernent plus *stricto sensu* la GRN et s'inscrivent dans les problématiques de participation et de gouvernance du développement international, entendues comme l'implication, décisionnelle et financière, des populations dans l'élaboration et dans la mise en œuvre des politiques publiques, autre version du retrait de l'État.

La question posée ici est celle du sens que revêtent la participation et la gouvernance appliquées au développement rural en Tunisie en s'appuyant tout d'abord sur la forme institutionnelle apparaissant dans la législation ⁴. Le pays étant un pays de droit écrit, légiféré, contrairement aux pays anglo-saxons de *common law*, les différentes lois, décrets, donnent les premiers éléments de compréhension, en permettant d'identifier la redistribution des compétences entre les différents acteurs et les processus de normation à l'œuvre. Si en termes de participation les GDA semblent marquer une rupture en attribuant des compétences au niveau local dans un contexte fortement centralisé, on peut parler d'un système institutionnel de « gouvernance », et l'on observe une

2. Loi n° 99-43 du 10 mai 1999 relative aux groupements de développement dans le secteur de l'agriculture et de la pêche.

3. Groupement d'intérêt collectif (GIC) pour l'eau potable et l'eau d'irrigation; groupement de conservation des eaux et des sols (GCES); groupement forestier d'intérêt collectif (GFIC); associations de propriétaires d'olivettes, groupements professionnels mais gérant une ressource et inclus dans les GDA.

4. Il ne s'agit pas de concevoir la production du droit comme production du législateur mais comme révélateur, comme illustration, du rapport État/société.

permanence historique de la gestion du monde rural, à la fois dans la forme et le fonctionnement desdits groupements et dans l'instrumentation ⁵.

LES INSTITUTIONS REPRÉSENTATIVES LOCALES EN TUNISIE

Pour comprendre le changement qu'implique – ou que pourrait impliquer – la création des GDA, il est nécessaire de connaître le contexte dans lequel ceux-ci sont mis en œuvre. Le pays est en effet historiquement centralisé et les niveaux régionaux n'ont pas de compétences en matière financière et décisionnelle. Dans le secteur rural, la population n'est, par ailleurs, pas représentée par le biais d'un processus électif. Ainsi, en termes de gouvernance, on peut parler d'un système institutionnel, dans le sens où tous les échelons sont enchevêtrés et se situent sous la tutelle ou le contrôle du ministère de l'Intérieur. Le « développement local » est également un des domaines de compétence de ce dernier, devenu en 2002 ministère de l'Intérieur et du Développement local. En matière de représentation, seuls les membres des cellules du Rassemblement constitutionnel démocratique (RCD), le parti présidentiel, sont élus. Outre une fonction politique et le lieu d'expression des enjeux politiques locaux, les représentations du parti se superposent à l'échelon administratif territorial et constituent dans une certaine mesure une administration parallèle.

Un pays historiquement centralisé

Dès le XVII^e siècle, les beys mouradites instaurent une monarchie s'appuyant sur les populations arabes et locales, et sur les mamelouks, des esclaves étrangers au service du monarque qui avaient accès aux plus hautes responsabilités bureaucratiques ou militaires. Pour contrer la tentative de restauration du pouvoir de l'élite militaire turque, Hussein ben Ali, bédouin et mamelouk, s'empare du pouvoir en 1705 ; sa dynastie, dont l'influence est décisive dans la formation de l'État national tunisien, y restera jusqu'en 1957. L'organisation politique à cette époque peut être qualifiée de patrimoniale, une domination traditionnelle qui s'appuie sur « une direction administrative (et militaire) purement personnelle du pouvoir ⁶ », et pour certains auteurs de « sultanisme ⁷ », l'administration et l'armée sont le prolongement du

5. On utilise ici la définition de Lascoumes et Le Galès selon laquelle les instruments sont vus comme des « dispositifs techniques à vocation générique porteurs d'une conception concrète du rapport politique/société et soutenus par une conception de la régulation ». Voir P. Lascoumes, P. Le Galès (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2007, p. 13.

6. M. Weber, *Économie et Sociétés. Les catégories de la sociologie*, tome I, Paris, Plon, coll. « Pocket », 1995, p. 308.

7. La relation entre le chef et ses serviteurs est privée, le peuple est soumis. C'est une domination arbitraire où on ne fait pas de distinction entre biens privés et biens publics : tout appartient au chef, on ne fait ainsi pas de distinction entre le chef et l'État. Voir M. Weber, *op. cit.*, 1995, p. 308 ; G. Marcou, « Les enjeux de la décentralisation », dans H. Ben Salah, G. Marcou (dir.), *Décentralisation et démocratie en Tunisie*, Tunis, L'Harmattan, coll. « Logiques Juridiques », 1998, pp. 7-50.

pouvoir domestique et l'expression de sa puissance. Au XIX^e siècle, l'appareil gouvernemental de la Tunisie est constitué par un cœur d'une soixantaine de caïds nommés et soumis au bey, dont une quarantaine nommée par les notables des tribus nomades. Le caïd perçoit les impôts, s'occupe du maintien de l'ordre et, à cette fin, s'appuie sur des auxiliaires⁸. Au niveau inférieur, 2 000 cheikhs sont choisis, qui exercent en milieu urbain la police des souks, le contrôle des corps de métier et des poids et mesures, ainsi que la surveillance de la moralité publique; dans les grandes villes, les cheikhs s'appuient sur des fonctionnaires, mais cette administration reste réduite; les tribus jouent le rôle de relais du pouvoir, et gèrent les terres et l'eau. L'État n'existe que par ses fonctions d'autorité et les tribus locales sont organisées autour d'intérêts communautaires ou religieux. Si la monarchie beylicale réalise l'intégration territoriale en mettant notamment à disposition la terre aux petits paysans, la forme étatique patrimoniale entre en crise car l'économie ne peut produire les richesses permettant la modernisation de l'armée et de l'administration. La pression fiscale entraîne la dépendance envers la France: sous le protectorat français, les tribus jouent encore le rôle de relais, permettant à l'administration d'asseoir son pouvoir. Après la Seconde Guerre mondiale, des mesures sont prises dans le sens de la décentralisation: les autorités du protectorat créent de nouvelles communes⁹ et des assemblées délibérantes au niveau intermédiaire. En 1950, des communes sont créées par décret dans les villes de l'intérieur puis dans les localités moins importantes; trois années après, on compte 64 conseils municipaux, dont 15 composés exclusivement de Tunisiens. Si les institutions représentatives politiques ont peu de place, les corps représentatifs des intérêts économiques ont une certaine influence. Après l'indépendance, le modèle étatique français est repris en raison de l'intégration nationale déjà réalisée et de l'élite au pouvoir¹⁰; le pays est divisé en régions et gouvernorats, avec un gouverneur par gouvernorat. Le 17 août 1957, le conseil de gouvernorat est créé mais ses membres sont désignés par arrêté du secrétaire d'État à l'Intérieur: la population n'est ainsi pas représentée.

Un système institutionnel de gouvernance

L'année 1989 marque un tournant pour l'organisation centralisée du pays: l'organisation administrative est modifiée. Actuellement, le territoire tunisien s'organise en gouvernorats, qui sont divisés en délégations, elles-mêmes subdivisées en secteurs; à chacun de ces territoires correspond un conseil et des compétences spécifiques, avec à sa tête un représentant de l'État.

Le chef de secteur, ou *omda*, est le représentant du ministère de l'Intérieur et du Développement local, au niveau microlocal. Chargé d'apporter son concours aux différentes administrations, ainsi que de veiller aux intérêts

8. Dans les provinces frontalières, un gouverneur cumule les autorités civile et militaire.

9. Les premières datent de 1884.

10. Celle-ci est issue du Collège Sadiki, qui introduit un enseignement moderne séparé de la mosquée.

des administrés, il est officier de police judiciaire et officier d'État civil. En pratique, il représente à la fois l'administration et les notables locaux ¹¹. Le conseil rural est un organe consultatif dans les zones non érigées en communes. Composé de membres nommés (chef de secteur et membres désignés ¹²), il est consulté pour les questions économiques, sociales, culturelles et éducatives. Vecteur entre la population et l'administration, il transmet les préoccupations et les besoins des habitants dans leur zone et les solutions envisagées. Il participe également à la réalisation des programmes concernant la propreté et l'hygiène de la zone.

L'échelon intermédiaire est celui de la délégation : les délégués sont placés directement sous l'autorité du gouverneur. Le gouverneur peut leur déléguer une partie de ses pouvoirs, mais de manière limitée dans le temps, et après approbation du ministre de l'Intérieur.

Le conseil local de développement (CLD) est créé en 1994 au niveau de la délégation ; c'est un conseil consultatif dans les domaines des programmes et projets locaux de développement. Il participe au plan de développement régional, à l'élaboration et à l'exécution des programmes de propreté et de protection de l'environnement, des programmes de sauvegarde de la nature et de la rationalisation de l'exploitation des ressources naturelles, de leur préservation et de leur conservation. Il organise également les journées du développement local décidées par le gouverneur. Le CLD est composé de membres élus (présidents des communes et des arrondissements) et de membres nommés (présidents des conseils ruraux, chefs de secteurs, représentants des services régionaux de l'administration).

Ces deux précédents conseils représentent donc un vecteur de transmission de l'information sans pour autant répondre à des critères de représentation et de participation, dans le sens où les membres sont nommés : ce sont des conseils consultatifs, et la décision se situe au niveau du gouvernorat, au sein du conseil régional, avec à sa tête le gouverneur, représentant du ministère de l'Intérieur et du Développement local.

Le gouverneur est à la fois l'administrateur général du gouvernorat et le représentant de l'État ; sa compétence est étendue et il a une obligation de résultat. Il est également officier de police judiciaire. Il applique les directives nationales au niveau des gouvernorats. Le gouverneur est assisté de deux délégués au siège du gouvernorat et d'un secrétaire général du gouvernorat.

Le conseil régional s'occupe des activités de programmation et d'élaboration des plans de développement économique et social, des plans d'aménagement

11. L. Amri, « Le omda ou le notable modélisé », dans L. Amri (dir.), *Changements sociaux en Tunisie*, Paris, L'Harmattan, coll. « Logiques Sociales », 2007, pp. 263-279 ; A. Hénia, *Être notable au Maghreb. Dynamique des configurations notabilliaires*, Paris, IRMC-Maisonnette & Larose, 2006.

12. 1 pour 1000 habitants, avec un minimum de cinq membres et dans la limite de 10.

du territoire hors des périmètres communaux et de l'examen du plan directeur d'urbanisme qui s'intègrent à la politique nationale ¹³. L'avis de ce conseil reste consultatif sur les programmes de l'État. Comme les anciens dispositifs (conseils de gouvernorats notamment), ses compétences sont très larges en matière d'urbanisme. Il a également une fonction de coordination des programmes régionaux et nationaux, ainsi que des programmes des communes. Le conseil est composé à la fois de membres nommés (gouverneur, secrétaire général du gouvernorat, présidents de conseils ruraux et selon les résultats électoraux des conseillers municipaux appartenant à des listes autres que celle qui a obtenu le maximum de sièges ¹⁴) et de membres élus (députés, présidents de communes). Le gouverneur est donc président du conseil régional, et ne vote qu'en cas d'égalité de voix. Il exécute les délibérations et assume les attributions de président de collectivité locale dans les zones rurales, élabore le projet de gouvernorat et le soumet aux commissions sectorielles; enfin, il exécute le budget et ordonne les crédits. Au conseil régional s'ajoutent les commissions sectorielles permanentes: plan et finances; affaires économiques; agriculture et pêche; équipement, habitat et aménagement du territoire ¹⁵; affaires sociales, santé et environnement; éducation, culture et jeunesse; coopération et relations extérieures (1992); lutte contre la désertification (2006). Enfin, le bureau du conseil régional (1992) est composé du gouverneur, des présidents des commissions sectorielles permanentes et du secrétaire général du gouvernorat, qui est ici en charge de rapporter et coordonner les travaux, d'examiner les rapports et de les soumettre au conseil régional; il a une fonction de filtre.

En termes de moyens, les investissements régionaux servent en majeure partie à financer les dépenses et les réalisations des services déconcentrés des différents ministères: ceux-ci programment leurs investissements et transfèrent vers les gouvernorats les sommes nécessaires. Les conseils régionaux s'occupent ainsi de la réalisation et du suivi et non de la conception et de la décision. Ainsi les différents échelons territoriaux sont enchevêtrés et se situent sous la tutelle du gouverneur, représentant du ministère de l'Intérieur et du Développement local. En ce sens, on peut parler d'un système institutionnel de gouvernance, marqué par un emboîtement des échelles administratives dans le processus de gouvernance du milieu rural.

Les cellules du RCD, entre administration et parti

S'il n'y a pas de corps élus au niveau rural, les cellules du RCD, autorités politiques, sont des acteurs participant à la mise en œuvre des politiques publiques, et qui se situent à mi-chemin entre administration et parti. Le territoire tunisien comporte 7 500 cellules et 2 200 cellules professionnelles, dont les membres sont élus et qui apparaissent moins comme un parti que comme une administration. Les cellules sont les intermédiaires du pouvoir

13. On demeure ici dans une vision *top down*.

14. Pour plus de précisions, se rapporter au décret-loi n° 2005-1 du 10 août 2005 relatif à la composition des conseils régionaux.

15. L'aménagement n'est plus uniquement « urbain » depuis 1992.

central. Elles représentent en quelque sorte une deuxième administration, avec un emplacement fonctionnel qui répond à la nécessité d'encadrement du territoire¹⁶. Ces cellules se superposent au territoire administratif, constituant en quelque sorte des échelons parallèles, et occupent plusieurs fonctions.

Sur un plan individuel, elles facilitent tout d'abord les démarches auprès de l'administration, les accélèrent, comme cela apparaît de manière récurrente dans les entretiens et les échanges. Adhérer au RCD et participer aux activités des cellules ou des « associations politiques¹⁷ », comme on désigne par exemple les associations étudiantes, permet d'intégrer un réseau et d'obtenir un poste, un emploi, de manière rapide mais surtout plus assurée. Les cellules participent également à la désignation des bénéficiaires d'aides, comme le microcrédit. Les avantages sont ainsi plus « pratiques » qu'idéologiques, surtout chez les plus jeunes, les anciens associant le RCD à la lutte pour l'indépendance et au Destour et au Néo-Destour. Sur un plan général, les représentations du RCD participent à l'identification des zones prioritaires, les « zones d'ombre », qui bénéficieront de programmes d'aide. On retrouve également des représentants du parti dans les consultations locales et nationales professionnelles et dans les commissions de suivi, comme celles de suivi des groupements de gestion des ressources naturelles. Ce sont à la fois des structures de transmission de l'information et des structures de contrôle, qui incluent et qui excluent également – phénomène d'autant plus important sur le plan individuel car ne pas adhérer revient à faire les frais des lenteurs de l'administration et se mettre à part du dispositif de microcrédits – et qui participent à la mise en œuvre des « orientations nationales¹⁸ ».

Au niveau local et microlocal, le RCD en ce qu'il intègre le tissu social révèle donc les alliances et les conflits. À l'instar de l'analyse de la décentralisation et des notables en France de Grémion¹⁹, le RCD et ses structures permettent également de représenter les intérêts locaux et les particularismes au niveau du centre²⁰. On retrouve donc les relations centre/périphérie, avec les arrangements, les accommodations mais également les conflits découlant d'une opposition entre la défense des particularismes locaux et des intérêts du centre, entraînant l'exclusion des notables des relations de pouvoir. Entretenir ou maintenir les conflits locaux est également un outil de gestion du niveau local par le centre.

En milieu rural, le RCD occupe une place d'autant plus importante qu'il n'y a pas d'organes électifs. Les cellules constituent à plus forte raison

16. B. Hibou, *La Force de l'obéissance. Économie politique de la répression en Tunisie*, Paris, La Découverte, 2006.

17. Entretiens, 2008.

18. L'expression « politique publique » n'est pas usitée en Tunisie. Outre la frilosité quant à l'utilisation du terme « politique » en Tunisie, la référence à la nation est constitutive du discours politique depuis la lutte pour l'indépendance.

19. P. Grémion, *Le Pouvoir périphérique*, Paris, Seuil, 1976.

20. M. Camau, V. Geisser, *Le Syndrome autoritaire. Politique en Tunisie de Bourguiba à Ben Ali*, Paris, Presses de Sciences Po, 2003.

un lieu d'expression des aspirations de la population, où apparaissent les tensions entre les groupes constitués pour l'accès aux ressources politiques, économiques et sociales. Sur un plan individuel, le phénomène d'inclusion est ici encore plus fort ²¹.

C'est dans ce contexte précis (vision *top down* de l'action publique, absence de représentation électorale au niveau local) qu'il faut considérer la création des GDA, nouvelles instances électives en charge du développement local. La mise en œuvre d'un dispositif participatif et le transfert de compétences qui lui est associé signifieraient alors une rupture dans le domaine du développement local et de la gestion des ressources naturelles. Cependant, si les GDA sont annoncés comme tels, on remarque une continuité dans les procédures et dans l'environnement institutionnel, indiquant une permanence de l'encadrement du monde rural.

Rupture et continuité dans la gestion des ressources naturelles

Dans les années 1990, les institutions rurales connaissent de nombreuses modifications, jusqu'à une refonte complète à partir de 1999 et la mise en place d'un statut unique quelle que soit l'activité. Ce changement n'est pas le premier : le secteur rural tunisien constitue un enjeu éminemment politique. Tout d'abord, la population rurale est majoritaire pendant de nombreuses années ²² ; ensuite, les déstabilisations politiques viendront du secteur rural, qu'il sera nécessaire, du point de vue du pouvoir central, d'endiguer ²³ – endiguement fortement teinté de récupération politique ²⁴.

Le GDA, un groupement nouveau, simplifié et participatif

Les GDA sont la première étape de la stratégie de refonte des institutions rurales, qui est suivie par les études des institutions rurales (2000 et 2001), des coopératives centrales (1^{er} semestre 2000), des groupements interprofessionnels et des centres techniques (1^{er} semestre 2000), des services agricoles (spécifications des actions en 2000) et des chambres d'agriculture qui seront dissoutes. L'objectif principal de la stratégie est l'encadrement général de la moitié de la population agricole ; les secteurs visés sont le marketing, la transformation des produits agricoles et la gestion des ressources naturelles. Dans ce domaine, il s'agit de donner la priorité aux institutions régionales pour la gestion et la sauvegarde des constructions domaniales (stations de pompage, réseaux hydrauliques, centres de collecte...) et la prise en charge des coûts élevés d'entretien.

21. B. Hibou, *op. cit.*, 2006.

22. En 2005, la population rurale représente encore 35,1 % de la population totale (source : Banque mondiale).

23. F. Moussa, *L'État et l'Agriculture en Tunisie*, Tunis, Centre d'études de recherche et de publication de l'université de droit, d'économie et de gestion de Tunis, 1988.

24. A. Belhedi, *Société, espace et développement en Tunisie*, Tunis, publications de la Faculté des sciences humaines et sociales, 1992.

Sur le plan local, la participation signifie « responsabilisation ²⁵ », sous deux aspects. Les agriculteurs doivent, d'une part, prendre en charge la gestion des ressources naturelles ainsi que l'entretien des équipements et, d'autre part, s'impliquer dans le développement local de leur zone par le biais d'un processus électif : les adhérents élisent les membres du conseil d'administration et ont un droit de regard sur le fonctionnement de ce dernier. Mais il s'agit également de la redéfinition des compétences entre administration et population : les institutions rurales doivent devenir l'interface entre l'administration et les commissariats régionaux au développement agricole (CRDA), services déconcentrés au niveau régional du ministère de l'Agriculture. Les GDA sont ainsi appelés à attribuer les subventions et à prendre en charge la vulgarisation ²⁶. Par ailleurs, cette restructuration des institutions rurales sous un statut unique se justifie aussi dans le discours du ministère de l'Agriculture par une volonté d'éviter la superposition de structures sur un même territoire et de « limiter le nombre d'interlocuteurs de l'administration ²⁷ », c'est-à-dire des arguments fonctionnels relatifs au travail de l'administration – et non relatifs à la participation.

Jusqu'à la publication des textes relatifs aux GDA, deux cas de figure existaient dans la création des associations : soit la demande émanait des usagers, soit elle émanait de l'administration. Dans ces deux cas cependant, l'administration effectuait une étude technico-économique et constituait un dossier, déposé ensuite auprès du gouverneur. Ce dossier précisait la zone, les membres, les travaux envisagés. Une fois le dossier constitué et soumis à l'instance de contrôle, dont l'avis était consultatif, le gouverneur donnait l'autorisation. Pour les GDA, il y a deux cas de figure également : soit des groupements existants évoluent (ou fusionnent s'il y a regroupement) avec l'appui de l'administration, soit des GDA sont directement créés, comme cela arrive dans le cadre de projets de développement. Dans ce cas, des comités informels, où la participation des femmes est encouragée, sont constitués et soutenus dans l'élaboration de plan annuel et de plan triennal de développement, la « programmation ».

La diffusion des GDA s'appuie également sur des instruments persuasifs directs et indirects ²⁸, à savoir de nombreuses sessions de formation à destination des exécutants et des populations bénéficiaires. Les instruments persuasifs permettent de diffuser des connaissances auprès des bénéficiaires, de sensibiliser et de former les exécutants. Les instruments persuasifs directs relèvent de la diffusion des connaissances dans le milieu agricole ; la

25. Entretiens auprès des directions générales et des services techniques du ministère de l'Agriculture et des Ressources hydrauliques, dont ressortent les thématiques néolibérales associées à la diffusion des thématiques de la participation (2004, 2006).

26. Le transfert de la vulgarisation agricole vers le secteur privé s'inscrit dans un processus plus large de privatisation des services de l'agriculture.

27. Entretiens avec les directions générales et services techniques du ministère de l'Agriculture et des Ressources hydrauliques (2004, 2006).

28. C. Larrue, *Analyser les politiques d'environnement*, Paris, L'Harmattan, 2000.

sensibilisation des agriculteurs sur le terrain est ainsi une des caractéristiques de la mise en place des GDA. Dans le cadre des groupements de GRN qui évoluent en GDA, les agents du CRDA se chargent d'informer et de sensibiliser la population locale des modalités de création de ces nouvelles institutions rurales. Au niveau microlocal, ce sont les cellules de vulgarisation agricole qui ont en charge la vulgarisation des meilleures techniques. La participation d'intervenants extérieurs à l'administration (ONG, centres techniques, laboratoires de recherche...) s'intègre également dans la dynamique de diffusion des connaissances auprès des agriculteurs. L'assistance technique proposée par les programmes de développement inclut également des séminaires de formation à destination des adhérents, des voyages d'échange entre groupements, que ceux-ci soient des groupements nationaux ou internationaux. Autre forme, les instruments persuasifs indirects recouvrent les informations destinées aux acteurs publics dans le domaine qui nous concerne ici, celui des institutions rurales. Ce volet de la mise en œuvre des GDA constitue un moyen d'appui par l'assistance technique externe, nationale ou internationale. En effet, en parallèle à la formation technique, au transfert de technologies, les projets constituent un vecteur de diffusion des concepts des organisations internationales au travers de guides, de référentiels ou de séminaires de formation relatifs à la mise en œuvre de l'approche participative ou encore à l'appui à la création de GDA. Les projets constituent également un appui aux institutions en mettant en place un système de suivi/évaluation selon l'approche du cadre logique, dans une volonté de « moderniser » l'administration, c'est-à-dire de diffuser les préceptes du New Public Management.

Cependant les entretiens révèlent que les formations destinées au personnel des arrondissements des CRDA en charge des GDA et à destination de la population bénéficiaire, ne concernent pas (encore ?) l'ensemble des CRDA, la distinction s'effectuant en termes de gouvernorat et de services. Les guides référentiels relatifs à la participation ne semblent pas être diffusés en interne mais en revanche la réorganisation des services de l'administration, et plus précisément le transfert de compétences vers le secteur privé des consultants est bien réel. Quand les agriculteurs sont visés, c'est l'administration qui est touchée.

Sur un plan financier, les GDA peuvent bénéficier de subventions de l'administration, comme c'était le cas pour les associations de conservation des eaux et des sols et comme c'est encore le cas pour les agriculteurs « indépendants ». Un prix présidentiel existe pour les associations que l'on peut qualifier d'instrument économique de prestige.

Intégration ou encadrement des populations rurales ?

Si le dispositif législatif relatif aux GDA est publié en 1999, si le vocabulaire de la participation est diffusé dans les guides et intégré dans le discours de l'administration, est-ce cependant à dire que le « modèle GDA », tant dans ses dimensions législatives et institutionnelles, est nouveau ? En effet, si formellement la création des GDA marque un changement, notamment

dans la simplification des procédures de constitution, de nombreux points communs apparaissent au regard de l'aspect hautement normé du processus, de l'environnement institutionnel et de l'instrumentation. Ainsi, de la création au fonctionnement, l'instrument principal est un instrument coercitif de type réglementaire et légal²⁹ : en effet, les modalités de constitution, définies par l'État, représentent à la fois un instrument coercitif et un instrument procédural, définis de manière législative nous renseignant sur la continuité des modalités de l'action publique.

La procédure de constitution du GDA est précisément définie dans le cadre juridique. Ainsi, un comité provisoire constitué des propriétaires, des exploitants agricoles et des pêcheurs entreprend d'établir la liste des exploitants agricoles et des pêcheurs désirant constituer un GDA et ils rédigent les statuts selon le modèle défini juridiquement. Le comité convoque les membres pour une assemblée générale constitutive qui doit réunir au moins la moitié des adhérents et qui représente un processus électif local. Un bureau est constitué, avec un président et deux rapporteurs, et on procède à l'approbation des statuts dans leur totalité. Les statuts sont approuvés et le premier conseil d'administration est élu. Les membres du conseil d'administration (CA) élisent le président et se répartissent les fonctions de secrétaire et de trésorier. Le procès-verbal rédigé par l'assemblée générale constitutive est envoyé au délégué et au CRDA (à l'intention des services techniques concernés). S'ensuit ensuite une procédure d'officialisation du GDA. Dans un premier temps, la création du GDA était soumise à autorisation ; cependant, la procédure a changé et on parle désormais de « déclaration », signée par deux membres du comité provisoire et accompagnée des statuts et déposée auprès du gouverneur ou du délégué. La déclaration indique le nom du GDA, sa zone, son siège social, son objet, la liste des adhérents, et les statuts précisent en outre le domaine d'intervention et les missions. Le dépôt donne lieu à un récépissé indispensable à la création du GDA, qui indique le numéro et la date de dépôt. Cependant, le terme « autorisation » reste courant dans le langage. L'annonce légale est insérée par le CA dans le *Journal officiel de la République tunisienne* et précise, outre la description du GDA, son numéro et sa date de déclaration ainsi que le nom du président du CA. Après réception de l'autorisation d'ouverture du compte courant, le président du CA et le trésorier du GDA ouvrent un compte courant. Outre la déclaration mentionnée plus haut, les PV d'assemblées sont envoyés au représentant du ministère de l'Intérieur.

En matière d'environnement institutionnel, deux acteurs principaux sont impliqués dans la mise en œuvre des associations/groupements de GRN et de développement local. Le ministère de l'Intérieur et du Développement local depuis 2002, en charge essentiellement du contrôle du territoire et de la population, peut en ce sens être considéré comme une administration de contrôle. Le ministère de l'Agriculture et des Ressources hydrauliques et ses services régionaux sont en charge du suivi et de la mise en œuvre des GDA.

29. *Ibid.* ; C. Hood, *The Tools of Government*, Chatam, Chatam House, 1999.

Chaque direction générale (au siège du ministère, à Tunis) est représentée par un arrondissement au niveau des CRDA, dans les régions. La création d'institutions (relatives à l'eau, à la conservation des eaux et des sols, aux forêts, aux oliveraies ou au développement local pour les GDA) s'intègre dans les « orientations nationales » et implique la création d'une instance régionale de contrôle (groupement d'intérêt hydraulique; groupement régional de conservation des eaux et des sols; commission consultative relative aux forêts; comité régional des associations de propriétaires d'olivettes). Pour les GDA, il s'agit de la commission consultative des organismes professionnels qui rassemble sensiblement les mêmes membres, dont le président est le gouverneur. On remarque ici que les GDA sont définis comme des organismes professionnels et non comme des associations, des groupements relatifs aux ressources naturelles ou encore des institutions rurales. Dans ce comité se retrouvent les arrondissements concernés, exécutants de la politique: le chef d'arrondissement Financement et Encouragement, en charge des subventions et des organisations professionnelles dans l'agriculture et qui assure le secrétariat du comité, l'arrondissement Génie Rural et, dans une moindre mesure, pour une raison quantitative notamment, les arrondissements conservation des eaux et des sols, forêt et les cellules de vulgarisation locales (cellule territoriale de vulgarisation et cellules de rayonnement agricole). Ces différents services interviennent le plus souvent selon un impératif de légalité, en appliquant les procédures, et se retrouvant quelquefois en porte-à-faux avec les autres intervenants. Ici, les GDA ne sont pas uniquement des groupements à organiser, leur mise en œuvre et leur efficience constituent également un moyen d'évaluer les activités des CRDA. Si l'appellation des commissions change, la tutelle demeure celle du gouverneur par qui transitent tous les documents (déclaration, budget, comptes rendus d'AG) et qui autorise, observe et dissout les associations.

Le territoire du GDA dépend des contextes politique, social et économique local: si le GDA prend la suite d'un ou de plusieurs groupements existants (dans le cas notamment d'une fusion lorsque les groupements sont inefficients), sa zone sera celle des groupements précédents, qui reprennent les organisations traditionnelles anciennes, existant quelquefois avant l'indépendance. Dans le cas des GDA appuyés par l'administration, le territoire va être défini par le consultant et l'administration. Selon les cas, il sera défini en fonction des ressources naturelles (exemple des projets UE sur les bassins versants) ou des enjeux de pouvoir locaux.

En matière de budget et d'activités, le cadre apparaît inadapté à la population visée. Les GDA sont un dispositif de « développement local », terme attaché à une conception *bottom up* de l'action publique et qui entend laisser une grande marge de manœuvre à la population; cependant, le dispositif juridique définit l'ensemble des activités des groupements. L'aspect est en effet très formel: les lieux de réunion sont indiqués, et ces dernières doivent avoir lieu après envoi d'une lettre recommandée avec accusé de réception. Il en est de même pour le budget, pourtant présenté comme associatif, qui pourtant ne relève pas de cette catégorie à considérer les catégories comptables nationales.

Les GDA peuvent être également dissous par l'État, pour plusieurs motifs. Le passage au GDA tout d'abord est obligatoire, avec une échéance fixée au 17 mars 2007; dans le cas contraire, la structure de gestion des ressources naturelles sera dissoute. Une mauvaise gestion budgétaire est également un motif; le gouverneur peut ainsi diligenter un audit qui aboutit à la dissolution du groupement. De plus, certains groupements ont peu de ressources naturelles à exploiter, et bien qu'elles puissent constituer une alternative, la location de machines ou la vente d'intrants sont interdites ces dernières étant réservées aux sociétés mutuelles de services agricoles; des activités dépassant le cadre strictement associatif et considérées comme « commerciales » constituent un motif de dissolution.

Les GDA ne peuvent réaliser de bénéfice, d'où un intérêt moins évident pour les agriculteurs d'autant plus qu'en cas de dissolution, l'ensemble des biens du GDA revient à l'État. En outre, le fonds de roulement n'est pas prévu et dépend donc de l'intérêt initial des agriculteurs qui peut être faible dans les zones où la gestion collective n'est pas usuelle ou lorsque les conflits sont forts. Enfin, les membres des GDA doivent être formés à la gestion en raison, d'une part, de sa complexité et, d'autre part, de l'épée de Damoclès que constituent des activités non conformes ou encore une mauvaise gestion budgétaire ³⁰.

Outre la continuité dans le processus d'encadrement de la participation, la considération d'une rupture ou d'une continuité peut être cherchée dans les dispositifs antérieurs aux GDA. En 1964, des textes publiés suite aux réformes et à l'adoption d'une vision socialiste de l'économie créent les associations de développement agricole (ADA), parallèlement aux coopératives. Deux éléments ressortent des entretiens menés sur l'histoire des institutions rurales : les expériences de coopératives sont décrites selon une rhétorique identique, et le silence est fait sur les associations de développement agricole. Elles ont disparu de la mémoire collective, phénomène assez intéressant pour susciter l'intérêt.

Dans les années 1960, deux types d'institutions étaient ainsi appelés à perdurer dans le secteur agricole : les coopératives et les ADA. Or, on s'avance aujourd'hui vers la mise en œuvre de deux statuts pour les ressources naturelles, celui de sociétés mutuelles de service agricole, autre nom pour dire coopérative, et celui de GDA, qui reprend les ADA. On retrouve les activités d'amélioration de la productivité, collecte et vente des produits agricoles dans le marché national et international, d'attribution des subventions de l'administration par les nouvelles institutions rurales et de transfert de la vulgarisation locale au GDA.

30. Épée de Damoclès car en pratique, tout au moins dans les cas observés, les GDA ne sont pas dissous en raison d'activités non conformes – mais cela est toujours possible. Le contrôle du budget demeure également un moyen de pression et, dans certains gouvernorats, les agents de l'administration vont eux-mêmes corriger les budgets présentés, assurant ainsi la pérennité du groupement.

Ces associations avaient pour objectifs l'exécution, l'entretien et l'utilisation de travaux d'intérêt collectif. Les adhérents étaient des propriétaires, des présidents de municipalités, des administrations publiques ou encore des groupements de GRN – le nombre de voix étant fonction du nombre d'hectares. La création s'effectuait suite à une enquête de l'administration indiquant la zone des travaux, les caractéristiques de la zone, l'utilisation des terres, la nature des travaux et des aménagements, les effets escomptés, l'estimation des dépenses et des journées de chantier, la programmation des travaux et des dépenses et les statuts de l'ADA. On retrouve également dans les statuts des ADA le mélange entre le statut d'association et le statut d'entreprise³¹, ces termes s'interchangeant. Les ADA étaient ainsi appelées à effectuer les travaux de l'administration, comme il en est aujourd'hui avec les GDA, et quelques années après leur création, un décret précisait que les autres types de groupements devaient évoluer en ADA dans l'année qui suivait, au risque d'être dissous.

Ainsi, bien que les GDA apparaissent comme de nouveaux dispositifs qui intègrent le discours de participation et de gouvernance, ils sont proches d'un modèle existant législativement et dont les décrets furent signés rapidement après la publication de la loi, indice d'une volonté de mise en œuvre rapide. Plus largement, les GDA s'inscrivent dans la continuité d'un encadrement du monde rural et agricole, dynamique qui trouve ses sources lors du protectorat. La gestion des ressources naturelles est ancienne : ce sont des institutions locales avec un fondement religieux ou communautaire. Ainsi, des services et des biens d'utilité collective sont placés sous le régime des *habous*³² ou *awqafs*. Ce type de structure communautaire concerne aussi la gestion de l'eau : elles sont gérées par le conseil de *Myâad*, qui servait de « cadre de négociation, d'arbitrage et de coercition³³ » ; les travaux étaient effectués par les paysans en fonction de leur droit à l'irrigation, droits attachés à leur fonds.

Les prémisses de l'encadrement des populations remontent aux groupements de gestion des ressources naturelles à la fin du XIX^e siècle : à cette époque, le protectorat crée les syndicats d'arrosage, et les associations syndicales d'arrosage en 1897. L'exécutif de ces dernières est composé de membres nommés par l'État et les agents de l'administration sont conviés aux assemblées générales ; le conseil d'administration est l'émanation directe de l'assemblée générale devant laquelle il doit rendre annuellement compte de sa gestion. Ce mouvement d'inclusion du centre dans les structures locales perdurera, quelles que soient les réformes. Ainsi, en 1920, sont créées les

31. Le terme « entreprise » fait ici référence aux trois catégories d'entreprise du projet socialiste définies dans le programme de l'Union générale tunisienne du travail (UGTT) : entreprise publique, entreprise privée, entreprise semi-publique. Les ADA relèvent de cette dernière catégorie.

32. *Habous* privés, *habous* de *zaouïa*, vastes domaines appartenant à des familles citadines et *habous* publics qui permettent d'entretenir des services destinés à la population.

33. S. Moussa, *La Stratégie de promotion de la gestion associative de l'eau en Tunisie*, université de Sousse, thèse de doctorat (non publiée), 1995, cité par G. Marcou, *op. cit.*, 1998, p. 11.

associations spéciales d'intérêt hydraulique (ASIH), chargées des travaux d'exécution, d'entretien et d'utilisation des eaux, dont l'adhésion s'effectuait sur la base du volontariat, mais qui était dans certains cas rendue obligatoire pour des motifs d'hygiène publique, de salubrité ou d'ordre public: « L'État contrôlait ces associations de la même façon que les syndicats d'arrosage, il pouvait en contraindre les membres à respecter le "projet fondateur" ³⁴ ». Le directeur était nommé parmi les membres du conseil d'administration, avec approbation ultérieure du Premier ministre. Le code des eaux de 1933 conforte ces associations et crée une nouvelle structure, les groupements d'intérêt hydraulique (GIH) qui perdurent encore de nos jours. L'adhésion des irrigants est ici obligatoire si la survie de la population de la zone est en jeu, comme c'était le cas pour les régions du centre et du sud. Son conseil d'administration est placé sous la tutelle directe de l'administration, et doit rendre compte de son activité non pas à l'assemblée mais à une délégation de celle-ci. Le directeur du GIH est nommé par le Premier ministre pour trois ans (contrairement aux ASIH). En 1936, un décret modifie la constitution et le fonctionnement des GIH. Il est désormais chargé d'entreprendre les études d'exécution de tous les travaux hydrauliques d'intérêt privé collectif envisagés à des fins de mise en valeur du paysage et d'amélioration des conditions de vie rurale; d'assurer le regroupement des usagers intéressés par ces travaux et leur maintenance dans une association d'intérêt collectif (AIC); de diriger la gestion des AIC faisant partie du groupement. Le même décret crée donc de nouvelles structures, les AIC, ancêtres des GDA, ainsi que le comité supérieur d'hydraulique agricole. Les AIC sont constituées sur la base du volontariat ou sur une décision gouvernementale. Ici aussi, l'instrumentation est coercitive et de type légal et réglementaire: en effet, l'article 4 précise que « dans un délai d'un an à partir de la promulgation du décret constitutif de chaque groupement, seront groupés d'office en associations d'intérêt collectif les usagers qui utilisent les ouvrages d'hydraulique agricole payés partiellement ou totalement sur les crédits de l'État, des régions ou communes et qui ne sont pas encore groupées en ASIH selon le décret du 5 août 1933 ³⁵ ». Après l'indépendance, la participation rurale en Tunisie reprend la forme centralisée du pays colonisateur, celle de l'animation rurale ³⁶, et l'on peut parler de participation administrée. Aujourd'hui encore, les institutions rurales de gestion des ressources naturelles sont reliées à une vision administrative descendante, paternaliste, de l'administration. Celle-ci insiste largement sur l'importance du directeur technique, qui est recruté selon des critères propres à l'administration comme la nationalité tunisienne ou encore le fait de ne pas avoir commis de crime ni de délit. En outre, il ressort des entretiens avec l'administration que l'imaginaire des « structures mentales » de l'agriculteur

34. P. R. Baduel, « Actions sur les facteurs de production et dépendance paysanne: l'exemple du développement hydro-agricole tunisien », dans G. Conac, C. Savonnet-Guyot, F. Conac (dir.), *Les Politiques de l'eau en Afrique*, Paris, Economica, 1985, p. 710.

35. P. R. Baduel, *op. cit.*, 1985, p. 712.

36. A. Meister, *La Participation pour le développement*, Paris, éditions Ouvrières, 1977, 176 p.

(fataliste, individualiste) comme frein au regroupement et au développement rural perdue, argument avancé dans les années 1960 à l'époque de l'expérience socialiste et que l'on retrouve dans la théorie de la modernisation. Les agents des CRDA souhaitent intégrer le niveau d'alphabétisation comme critère d'élection au CA.

CONCLUSION

Les GDA s'inscrivent dans la rhétorique de la « gouvernance locale », associant retrait économique de l'État et partenariat public/privé, par la prise en charge du développement local par la population et la participation/représentation de celle-ci. Ils représentent d'autant plus un enjeu que le secteur rural tunisien n'a pas d'organes électifs contrairement au secteur urbain avec les communes. Si la rhétorique de la réforme est très présente en Tunisie et s'il apparaît que le processus de création des GDA est effectivement simplifié, on observe une permanence historique dans la continuité de l'encadrement du secteur rural. La permanence apparaît au travers de l'existence d'un dispositif oublié, les associations de développement agricole. Ensuite, l'analyse de l'instrumentation révèle qu'en matière de décision et d'activités, cette politique conduit en parallèle à une augmentation du contrôle de l'État sur la population rurale et sur le territoire. À travers les instruments coercitifs, procéduraux et réglementaires et le type d'acteurs impliqués dans la mise en œuvre, l'État exerce un contrôle in itinens. Il demeure tuteur du social, les instruments renforçant le rôle de l'administration. Élaboré avec les attributs d'un dispositif de gouvernance, le cadre des GDA permet l'interventionnisme de l'État ; les groupements associent donc un retrait de l'État du secteur économique au redéploiement de celui-ci sur le territoire. Ce constat définit les contours d'un autre modèle de gouvernance à l'âge du néolibéralisme et soulève la question de la mise à l'écart du politique par les organisations internationales.

BIBLIOGRAPHIE

P. N. Denieuil, « Représentations comparées et limites de la notion de "participation suscitée" en Afrique et en Amérique latine. La participation pour le développement de Albert Meister », *Revue Tiers Monde*, n° 195, 2008, pp. 647-660.

G. Froger, « Significations et ambiguïtés de la gouvernance dans le champ du développement durable », *Monde en développement*, vol. 4, n° 136, 2006, pp. 11-28.

J. P. Gaudin, *Pourquoi la gouvernance ?*, Paris, Presses de Sciences Po, coll. « Bibliothèque du citoyen », 2002.

P. Lascoumes, « Normes juridiques et mise en œuvre des politiques publiques », *L'Année sociologique*, n° 40, 1990, pp. 43-47.

EXISTE-T-IL UNE GOUVERNANCE DES SYSTÈMES D'INNOVATION EN AFRIQUE DU NORD ET AU MOYEN-ORIENT ?

*Rigas ARVANITIS, Hatem M'HENNI, Lena TSIPOURI **

Il est difficile de parler de politique d'innovation dans les pays de la Méditerranée, partenaires de l'Union européenne, du fait que la plupart d'entre eux n'ont pris conscience de l'importance de l'innovation que très récemment. S'il existe une politique de la recherche, si la recherche fut, depuis les indépendances, l'objet d'une certaine attention en tant qu'instrument des politiques de développement, ce fut souvent dans le cadre politique des États et de leur administration publique. Les politiques d'innovation en tant que telles naissent à partir des années 1980 lorsque la libéralisation des échanges ¹ place la « compétitivité » des entreprises et des économies au centre des préoccupations politiques ². De plus, il est difficile de parler de « système d'innovation » dans la plupart de ces pays, non seulement à cause de la taille relativement réduite des économies, mais aussi parce que les relations entre les entités censées composer un système d'innovation sont ici reliées de manière lâche et non systémique. Même la notion de « système de recherche » semble mal refléter, à nos yeux, la situation actuelle de la recherche ou des politiques qui s'y réfèrent, car la recherche n'est pas entièrement reconnue en tant qu'activité sociale et économique légitime, ni

* Rigas Arvanitis est chercheur à l'IEDES, UMR 201 « Développement et Sociétés », université Paris I Panthéon-Sorbonne/IRD; Hatem M'henni est professeur au CEFI-ESSEC, université de Tunis; Lena Tsipouri est professeur, université d'Athènes.

1. Qui fut une des principales recommandations des programmes d'ajustement structurel dictés par le FMI et la Banque mondiale.

2. R. Arvanitis, "Science and Technology Policy", dans UNESCO, *Knowledge for Sustainable Development. An Insight into the Encyclopedia of Life Support Systems*, Paris, Oxford, UNESCO Publishing / Eolss Publishers, vol. 3, 2003, pp. 811-848.

par l'État, ni par la société³, malgré une rhétorique qui lui est très favorable. En revanche, nous pensons que plusieurs ingrédients de ce système d'innovation – que nous préférons nommer « monde de l'innovation » – se mettent en place, avec plus ou moins de facilité, et plusieurs acteurs ont intérêt à faire fonctionner ces institutions nouvelles et leur mise en relation. Se pose donc une question de gouvernance qui va au-delà de la mise en application des politiques de l'État, de ce monde, d'un « système » en devenir, que nous proposons d'explorer dans cet article⁴.

Seuls quelques pays ont réussi à développer des mesures en faveur des activités technologiques dirigées vers les entreprises. Ces mesures sont souvent prises en relation avec la définition d'une stratégie économique d'ensemble du pays ou en fonction de besoins immédiats, notamment dans le cadre des politiques dites de mise à niveau des entreprises. Cet article présente ces mesures politiques et examine leur articulation.

Le cadre que nous avons choisi est celui de quatre pays méditerranéens (Égypte, Jordanie, Maroc et Tunisie) qui partagent des caractéristiques communes : avoir signé un accord de libre-échange avec l'UE (avec, comme conséquence, l'adoption d'un programme de mise à niveau ou de modernisation/innovation), connaître des niveaux de développement très proches (ce sont des pays à revenu intermédiaire bas, selon les classifications internationales) et disposer d'un système de recherche scientifique et d'innovation technologique naissant.

Deux projets européens ont été directement impliqués dans l'analyse des politiques d'innovation de manière empirique. Il s'agit du projet ESTIME⁵, qui a tenté de collecter toutes les informations relatives à la recherche dans les pays arabes de la région, partenaires de l'Union européenne. Un second projet, Medibtikar, contenait des ateliers d'analyses sur le système d'innovation sous l'intitulé général de « Network for Evidence-Based Innovation Policy » (NEBIP). À la suite de plusieurs projets portant sur la structuration des institutions de soutien à la recherche dans les

3. R. Waast, « Savoir et société : un nouveau pacte à sceller », dans É. Gérard, *Savoirs, insertion et globalisation : vu du Maghreb*, Paris, Publisud, 2006, pp. 373-403.

4. Cette question de gouvernance se pose dans de nombreux pays devant faire face à la croissance rapide de leurs investissements, notamment les pays du Golfe. Voir en particulier le dossier dirigé par B. Dumortier : « mondialisation et société de la connaissance aux Émirats arabes unis », *Maghreb-Machrek*, n° 195, 2008 ; V. Romani, "The Politics of Higher Education in the Middle East: Problems and Prospects", dans *Middle East Briefs*, Waltham, Brandeis University, 2009.

5. Evaluation of Scientific and Technological Capabilities in the Mediterranean countries (ESTIME), Paris IRD Project n°INCO-CT-2004-510696, www.estimate.ird.fr (des travaux spécifiques sur l'innovation sont aussi disponibles sur ce site) ; R. Arvanitis, 2007.

pays partenaires ⁶, l'Union européenne a financé un réseau de promotion de la coopération internationale et de la recherche dans la région, le Mediterranean Innovation and Research Coordination Action (MIRA), qui est aussi le bras opérationnel du comité de suivi des politiques de la recherche commun aux deux rives de la Méditerranée, connu sous le nom de « comité MoCo ». Ce comité politique est né dans le cadre de ce qu'on a nommé le processus de Barcelone ⁷. Aujourd'hui cette politique a été reformulée sous le nom d'« Union pour la Méditerranée » (UPM), elle-même insérée dans la « politique européenne de voisinage », et ne concerne pas uniquement les pays riverains de la Méditerranée mais l'ensemble des pays partenaires économiques et proches de l'UE. Le contexte politique est donc totalement distinct pour les pays méditerranéens par rapport au processus de Barcelone, dans la mesure où il place les pays de la région en concurrence directe avec d'autres pays voisins de l'Europe : Europe centrale, mer Noire, pays des Balkans, pays d'Asie centrale, pays baltes, etc.

Quelques travaux sur les politiques de recherche dans le monde arabe commencent à voir le jour ⁸. De ces travaux, il ressort que, au-delà du foisonnement d'initiatives, les systèmes d'innovation sont encore essentiellement tournés vers le soutien de la recherche publique. On peut déceler un mode de gouvernance assez centralisé (Tunisie, Algérie ou Maroc) ou au contraire décentralisé (Jordanie, Liban), l'Égypte faisant quelque peu exception : centralisée par construction et décentralisée de fait, par la multiplicité des acteurs, y compris publics. De plus, les pays qui ont connu un état « développementaliste » (pour employer cette très juste expression remise au goût du jour par Amsden ⁹) c'est-à-dire des États qui ont soutenu activement, pendant de nombreuses années, l'économie avec un projet politique qui portait une action économique volontariste – comme ce fut le cas de l'Égypte et de la Tunisie – sont habitués à une forte intervention économique de la part de l'État, avec des entreprises publiques puissantes dont le principal problème a été, pendant les années 1990, la modernisation et l'ouverture économique. Enfin,

6. EUROMEDANET, ASBIMED, www.asbimed.net, ESTIME, www.estimate.ird.fr, MIRA, www.miraproject.eu, MED7, www.asbimed.net/MED7/HOME.htm

7. P. Pasimeni, A.-S. Boisard, R. Arvanitis, R. Rodríguez, "Towards a Euro-Mediterranean Innovation Space: Some Lessons and Policy Queries", *The Atlanta Conference on Science and Technology Policy*, Georgia, Institute of Technology, Atlanta, 18-24 mai 2006.

8. Voir quelques livres récents : É. Gérard (dir.), *op. cit.*, 2006 ; H. Khelifaoui (dir.), *L'Intégration de la science au développement : expériences maghrébines*, Paris, Publisud, 2006 ; M. Mezouaghi (dir.), *Les Territoires productifs en question(s)*, Paris, éditions Maisonneuve-Larose, Paris, 2006 ; E. Longuenesse, H. H. Khelifaoui (dir.), « Professions au Maghreb et au Proche-Orient », *Savoir, Travail & Société*, vol. 5, n° 1, 2008 ; ainsi que de nombreux rapports et articles sur les politiques d'innovation : voir article de R. Arvanitis livrant un compte rendu de l'ouvrage de H. Khelifaoui (*op. cit.*) paru dans la *Revue d'anthropologie des connaissances*, vol. 2, 2008/3, pp. 527-532.

9. A. H. Amsden, *The Rise of "the Rest". Challenges to the West from Late-Industrializing Economies*, Oxford, Oxford University Press, 2001.

ces mêmes États gouvernementalistes ont créé des corps d'ingénieurs puissants politiquement, une élite technocratique qui garde les rênes du pouvoir ¹⁰. Dans ce contexte, la réforme des systèmes de recherche fut plus souvent le fait des besoins nés de l'accroissement de la population universitaire que des pressions économiques, de même que la réforme des systèmes économiques fut plus le fait de la pression de la compétition des pays émergents, notamment la Chine, que d'une volonté interne de transformation économique.

L'espace politique « créé » a souvent été formé dans le cadre de ces programmes de mise à niveau des entreprises ou dans le prolongement de ce premier effort, souvent coûteux, s'adressant aux PME qui avaient pour objectif d'assurer l'emploi plutôt que de promouvoir la technologie ¹¹. À cela s'est ajoutée une certaine déception quant aux résultats des pôles technologiques ¹² qui a obligé les autorités à reconsidérer les facteurs de base affectant l'innovation technologique au sein des entreprises. En particulier, le rôle des PME en matière d'innovation – dont l'importance a été soulignée à plusieurs reprises – est mal compris. Les outils politiques et les mesures de soutien à l'innovation sont relativement mal connus des entreprises, comme le prouvent les enquêtes innovation menées au Maroc et en Tunisie, seuls pays qui disposent de ces outils ¹³. Le facteur comptant le plus dans la promotion de l'innovation est la relation que les entreprises entretiennent avec leurs marchés, notion qui est absente de la définition des politiques de Recherche & Développement ou de soutien à la recherche. Par ailleurs, les politiques de soutien à la R&D, même publiques, sont inconstantes, et ces variations influencent fortement les rapports entre les entreprises et l'État mais aussi entre les chercheurs et l'État.

GOVERNANCE ET RECHERCHE PUBLIQUE OU LES DIFFICULTÉS D'UNE GOUVERNANCE PAR LE « HAUT »

La recherche publique, « académique », est toujours la résultante d'une dialectique assez subtile entre la volonté des équipes de recherche et la volonté de l'État, mais aussi entre la volonté individuelle des chercheurs et

10. Lire à ce sujet : A. Grelon, « Les ingénieurs du Maghreb et du Moyen-Orient: vue d'Europe », dans E. Longuenesse (dir.), *Bâtisseurs et bureaucrates. Ingénieurs et société au Maghreb et au Moyen-Orient*, Lyon, Maison de l'Orient, 1990, pp. 29-42 ; E. Longuenesse, H. Khelifaoui (dir.), « Professions au Maghreb et au Proche-Orient », *op. cit.*, 2008.

11. S. Bennaceur, A. Ben Youssef, S. Ghazouani, H. M'henni et al., « Évaluation des politiques de mise à niveau des entreprises de la rive sud de la Méditerranée: les cas de l'Algérie, l'Égypte, le Maroc et la Tunisie », *FEMISE* 31-05, 2007.

12. M. D. Mezouaghi, *op. cit.*, 2006.

13. L'Égypte a terminé récemment une enquête innovation dont les résultats n'ont pas, à ce jour, été publiés. À notre connaissance, seule la Turquie dans les pays non-membres de l'UE dispose d'une enquête au format « européen » des enquêtes d'innovation (les CIS ou Community Innovation Surveys) dont les résultats alimentent le European Innovation Scoreboard.

les instances de recherche de référence des chercheurs (la « communauté scientifique » comme le signale l'ouvrage important de Gaillard, Krishna et Waast¹⁴) et les institutions de recherche où s'exécute la recherche. Dans la plupart des pays, ce sont les chercheurs qui, en occupant des positions de pouvoir, ont façonné le système de recherche. De plus, la recherche est d'emblée toujours « internationale », et cette internationalisation s'est perpétuée au point de pouvoir parler aujourd'hui d'un « collègue invisible international¹⁵ ». Le pouvoir de structuration de la recherche par chacun des chercheurs est relatif en partie au prestige de leurs formations doctorales ou post-doctorales à l'étranger. Elle provient ensuite des collaborations avec des partenaires étrangers qu'ils mettent en place au fur et à mesure de leur carrière. Elle provient enfin de l'absence de concurrence au sein même de leur propre pays.

Ces collaborations sont un moteur du financement de la recherche dans les pays méditerranéens dans des proportions bien plus importantes que les appuis nationaux pour la recherche. De plus, la force de ces relations de coopération et le prestige qu'elles entraînent renforcent la position politique et sociale des chercheurs qui sont aux commandes de ces relations. Les chercheurs influencent de la sorte les orientations thématiques et les politiques d'appui à la recherche, au niveau national et international ; ils définissent ce que nous pouvons appeler la politique implicite de recherche, par opposition à la politique explicite, celle affichée dans les plans gouvernementaux et officiels¹⁶.

La multiplication récente des organisations non gouvernementales dans la recherche (notamment en Afrique et dans les pays du Moyen-Orient)¹⁷, l'apparition de nombreux bureaux d'études, la généralisation du fonctionnement sous la forme d'expertises, notamment dans les sciences sociales¹⁸, entraînent une pression sur les États et les politiques institutionnelles. Les mêmes chercheurs sont à la fois clients d'agences privées et publiques internationales, experts auprès de leur gouvernement et occupent des positions académiques importantes. Ils influencent les pratiques de recherche et les curricula des formations de haut niveau. La relative fluidité des positions des chercheurs n'a pas seulement modelé

14. J. Gaillard, V. V. Krishna, R. Waast (dir.), *Scientific Communities in the Developing World*, New Delhi, Londres, Sage, 1997.

15. C. Wagner, *The New Invisible College: Science for Development*, Washington DC, Brookings Institution Press, 2008.

16. Cette distinction ancienne a été pour la première fois énoncée par Amilcar Herrera dans un best-seller politique : A. O. Herrera, *Ciencia y política en América Latina*, México, Siglo XXI, 1971.

17. J. D. Kabbanji, *Rechercher au Liban : communautés scientifiques, chercheurs et innovation*, Beyrouth, Publications de l'Institut des sciences sociales de l'université libanaise, 2010.

18. R. Arvanitis, A. H. Al-Husban, R. Waast, "The State of Social Sciences in the Arab World. Research institutions, issues and initiatives", World Social Science Report, Paris, 2010.

les orientations de la recherche nationale ; elle a aussi permis de dépasser les obstacles dus au fonctionnement des institutions et les rigidités bureaucratiques et administratives, car le fait est que les chercheurs ont tendance aujourd'hui à dépasser les barrières administratives et institutionnelles imposées par leurs positions académiques pour jouer tour à tour le rôle d'expert ou pour occuper des postes de haut rang dans l'administration publique.

Mais mis à part cette fluidité des positions des individus ¹⁹, les universités, principaux lieux de recherche, ont été relativement isolées du reste de l'économie et les efforts pour les mettre en relation directe avec les acteurs économiques ne s'avèrent pas probants (unités de transfert de technologie, soutien à la création de start-up). Là encore, ce sont les individus qui mettent en relation les laboratoires et les entreprises dans des projets spécifiques, souvent marginaux par rapport à l'activité principale des laboratoires. Reste que la volonté politique affichée est toujours celle de la mise en relation de l'université et de l'économie (d'où l'insistance sur la recherche appliquée, l'innovation, les transferts de technologie universités-entreprises, les formations professionnalisantes en rapport avec des secteurs économiques) même si les cadres institutionnels semblent peu à même d'y parvenir. Ce sont encore les universitaires qui, individuellement, ont entrepris cette action spécifique d'engager des liens avec les entreprises. Les mesures institutionnelles prises pour doper cette relation n'ont jamais eu un franc succès comme le témoigne, par exemple, le très faible nombre de chercheurs tunisiens qui ont adhéré au programme de « mobilité des chercheurs » mis en place par le ministère tunisien de la Recherche en 2003.

Le tableau 1 relatif au classement des pays par rapport à l'indice global d'innovation de 2009 confirme cette faiblesse du lien entre la recherche et l'économie, même si dans le cas de la Tunisie, le résultat semble surprenant.

On ne peut pourtant pas affirmer que les États se soient détournés de la recherche : ce sont plutôt les difficultés de mise en place des mesures et le soutien des politiques qui sont en cause. Ce serait aussi la difficulté pour les chercheurs eux-mêmes de définir leur position institutionnelle au sein des universités notamment ; en effet, la position de « chercheur » n'existe pas institutionnellement. On parle généralement « d'enseignants-chercheurs »,

19. Notons que cette fluidité n'est pas propre aux pays méditerranéens. Hebe Vessuri et ses co-auteurs ont montré, en Amérique latine, l'importance de ces liens individuels dans de nombreuses études de cas. En Europe et aux États-Unis, la politique a toujours insisté dans la mise en relation des universités et des usagers de la recherche ou des entreprises (valorisation, transferts de technologies etc.) H. M. C. Vessuri (dir.), *La academia va al mercado. Relaciones de científicos académicos con clientes externos*, Caracas, FINTEC, 1996.

Tableau 1. Global Innovation Index (GII)

Pays	Classement GII général sur 130	DIRD/PIB	Qualité des instituts de recherche	Dépenses des entreprises en R&D	Collaborations universités Et centres de recherche
Égypte	76	60	18	43	59
Jordanie	55	-	38	53	53
Maroc	82	39	42	45	58
Tunisie	46	38	7	32	28

Nota bene. Les chiffres indiquent la position du pays (sur 130) dans le classement du GII. DIRD: dépenses internes de R&D. PIB: produit intérieur brut. Les indicateurs du GII reflètent les opinions de décideurs et entrepreneurs. Plus de détails sur le Global Innovation Index 08/09 peuvent être téléchargés sur le site Web: <http://elab.insead.edu>.

fiction institutionnelle ²⁰ qui est renforcée par l'absence de clarté quant au mode d'évaluation du travail de ces mêmes enseignants-chercheurs. Ce n'est pas un hasard si la progression spectaculaire de la production scientifique de la Tunisie est postérieure à la définition d'une politique d'évaluation et de labellisation de la recherche au niveau national ou que la revendication des chercheurs marocains a été précisément de définir cette procédure de labellisation des labos. De même, cet aspect a été pris en considération dans la nouvelle politique égyptienne de redéfinition du cadre de la politique de recherche. En Jordanie, cette question n'a même pas été soulevée, en partie du fait du fonctionnement « décentralisé » de la politique universitaire et de la recherche.

Signalons ici la principale caractéristique de l'ensemble des pays de la région: une spécialisation dans les sciences de la matière (physique, chimie) et les sciences de l'ingénieur ²¹. Le profil de publication des huit pays méditerranéens présente une particularité. Certains pays, notamment la Tunisie et le Liban, présentent une notable surreprésentation d'une sous-spécialisation en sciences du vivant ²².

20. En Tunisie par exemple, les débats relatifs au statut de chercheur à plein temps (entre mai 2005 et fin 2006) ont été gelés en raison des besoins du pays en enseignants du supérieur qui faisait suite à l'augmentation substantielle du nombre d'étudiants.

21. La « spécialisation » dans une discipline est une comparaison de la situation courante avec le reste du monde. Elle prend en compte la proportion de cette discipline dans le pays (nombre de ses publications sur le nombre total de publications du pays) et la divise par la même proportion dans le monde. La valeur « 1 » de cet indice correspond à la norme mondiale. Supérieur à 1, il marque une « spécialisation ». Inférieur, il est signe de « sous-spécialisation ». Voir les indices dans les feuillets bibliométriques d'ESTIME: www.estimate.ird.fr

22. P. L. Rossi, R. Waast, *Étude bibliométrique de huit pays méditerranéens. Sciences exactes et naturelles*, Paris, IRD, Projet ESTIME, 2007, 63 p., www.estimate.ird.fr

Tableau 2. Taux de croissance moyen du nombre de publications

Pays	Taux de croissance 2000-2005 (%)
Tunisie	2,05
Égypte	1,23
Jordanie	1,4
Maroc	0,98

Source: Données SCI (Web of Science ®). Traitements IRD, Rossi & Waast, projet ESTIME, rapport bibliométrie, 2001-2006, p. 15.

« Ce profil les différencie du reste de l'Afrique (presque tout centrée sur les sciences agricoles et médicales). Mais aussi des autres pays en développement: de l'Asie à l'Amérique latine, peu ou prou industrialisés, ceux-ci conservent une prédilection (et en tout cas des points forts) en matière de sciences naturelles. [...] Au Maghreb, la spécialisation en sciences de base est très marquée. Elle se retrouve en Égypte. Elle s'atténue toutefois au Maroc et en Tunisie, dont la sous-spécialisation en sciences de la vie est un peu moins affichée. La Tunisie a le profil de spécialisation le plus "normal" (*i. e.* conforme à celui du reste du Monde, en moyenne: coefficients tous proches de "1"). Le Maghreb présente davantage de spécialités en sciences naturelles: principalement en biologie appliquée (Jordanie, Syrie) voire en recherche médicale (Liban). Les mathématiques sont partout en faveur. Elles le sont très fortement au Maghreb (et au Liban), qui en fait une spécialité importante ²³ ».

Ces spécialisations semblent moins être le produit des politiques suivies que de la « masse critique » (nombre de chercheurs) et les orientations de certaines institutions scientifiques. Ainsi le poids important de la biomédecine en Tunisie et au Liban est le produit de quelques universités. La surspécialisation de la Syrie dans l'écologie est le produit de la présence de l'ICARDA à Alep ²⁴. Bref, ces orientations ne semblent pas être le fruit d'une stratégie quelconque des États. A contrario, l'orientation « sciences de l'ingénieur » (et « chimie » car il s'agit essentiellement de chimie appliquée) semble répondre à un profil industriel de développement aussi bien en Égypte qu'en Algérie.

23. *Ibid.*

24. L'ICARDA est le centre international de recherches sur les zones arides. Il s'agit d'un institut international faisant partie du réseau des instituts du CGIAR (groupe consultatif sur la recherche agricole internationale, dont le siège est situé à Washington). Ces 12 instituts de recherche, dont les plus connus sont le CIMMYT (sur le maïs) et l'IRRI (le riz), ont été des promoteurs de la recherche de pointe (révolution verte) et aujourd'hui sont essentiels pour la biotechnologie.

Tableau 3. Brevet en provenance des quatre pays aux États-Unis et en Europe

Pays	Brevets enregistrés à l'US Patent Office en 2007	Brevets enregistrés à l'OEB en 2007
Égypte	22	-
Maroc	1	2
Jordanie	2	2
Tunisie	3	2

Par ailleurs, le nombre de brevets enregistrés et recensés durant l'année 2007 et formulés par des résidents (chercheurs ou pas d'ailleurs) est très faible. Le tableau suivant montre le nombre dérisoire des brevets enregistrés en Europe et aux États-Unis, même s'il faut noter l'écart appréciable entre un pays comme l'Égypte et le restant des pays. Il est difficile de faire des généralisations en examinant la situation des pays méditerranéens (tableau 3) et la comparaison ne fait qu'indiquer un écart croissant entre ce que les États proclament et ce qui en résulte effectivement.

Les pays du Maghreb ont des institutions de recherche récentes mais qui sont partagées en permanence entre le besoin de créer une recherche de qualité et celui de répondre au développement et au projet modernisateur. Ce sont des pays centralisateurs dans leur démarche, contrairement aux pays du Machrek plus décentralisés (et même en Syrie où pourtant l'État est politiquement omniprésent). Même dans les pays centralisateurs, malgré un rôle prédominant donné à l'État, comme en Égypte, Tunisie, Maroc, mais aussi Algérie ²⁵, les institutions se multiplient et leur mode de fonctionnement répond de moins en moins à une logique de centralisation.

En Jordanie, le rôle de l'État est moins prépondérant (y compris dans le domaine du financement de la recherche) et l'activité de recherche tend à se déployer en dehors du secteur public, dans les universités publiques et privées, très nombreuses (Jordan University of Science and Technology et Yarmouk University sont les plus importantes) et la Royal Science Society est très largement indépendante de l'État. Ce qui fait la marque de fabrique de la Jordanie (et aussi du Liban, autre pays fortement décentralisé) est l'absence de système universitaire centralisé et l'existence d'un conseil de la recherche essentiellement chargé de promouvoir des mesures d'incitation, de distribuer des fonds sur appels à projets et de coordonner un certain nombre d'activités (par exemple, dans le domaine de la valorisation de la recherche, la vulgarisation de la science ou l'animation d'ateliers de promotion de la recherche). Finalement, la centralisation/décentralisation

25. Voir le livre dirigé par H. Khelifaoui, *op. cit.*, 2006. Le cas de l'Algérie est à cet égard le plus extrême : la multiplication des organes exécutifs et de financement n'a d'égal dans aucun autre pays de la région.

concerne moins la recherche et l'innovation que l'organisation des universités.

Dans les quatre pays que nous mentionnons ici, la recherche est tributaire d'une dialectique entre l'État, les grandes structures de recherche, les universités et les chercheurs individuels. Paradoxalement, ce sont ces derniers (eux ou leurs équipes) qui influencent, déterminent et façonnent de plus en plus les systèmes. Formés généralement dans des institutions universitaires et de recherche étrangères (plutôt francophones pour les Marocains et les Tunisiens et anglo-saxonnes pour les Égyptiens et les Jordaniens), ils appartiennent à des réseaux de recherche internationaux et, par leur prestige, vont influencer profondément les politiques et les orientations de leurs pays. De même, nous avons noté l'émergence, ces dernières années, avec l'appui des ONG et d'organisations internationales, des activités de recherche particulières (*service oriented research*) ou encore d'une recherche sous forme d'expertise.

LES POLITIQUES PUBLIQUES D'INNOVATION : GOUVERNANCE DES RÉSEAUX

Rompre la dichotomie entre la sphère de la recherche et la sphère de la production est le principal enjeu des politiques d'innovation dans les pays de la région. C'est par rapport au système de recherche que furent pensées les politiques d'innovation et pour répondre à une certaine urgence : le nombre croissant d'étudiants, la fuite des cerveaux et le chômage des diplômés du supérieur ont été des signaux politiques forts et ont eu pour effet positif de déclencher une démarche active et volontariste des politiques publiques en matière d'innovation.

Malgré les différences (de taille, d'histoire et des caractéristiques économiques) entre les quatre pays étudiés, il s'avère que les initiatives prises pour promouvoir la R&D et l'innovation sont très similaires. Leur point commun est, nous semble-t-il, de manquer de profondeur stratégique (politiques industrielles, transfert de technologies, etc.) Nous voulons signaler par là que le schéma d'application qui sous-tend ces politiques est mécanique et suit un schéma de conception simpliste : problème, politique de soutien aux entreprises, réaction de type comportemental attendue de la part de l'entreprise. Les décideurs s'attendent à ce que toutes les entreprises répondent favorablement aux mesures politiques (comment pourrait-il en être autrement ?) Nous ne caricaturons pas : notre pratique dans les pays nous a montré de très nombreux exemples de cette volonté politique et de la surprise voire de l'agacement face aux entreprises qui ne sont pas au rendez-vous donnant lieu à la déception et à des reformulations de politiques encore plus schématiques (comme nous l'avons entendu dire d'un responsable officiel de l'un de ces pays : « les mesures d'appui au système d'innovation ne marchent pas, [...] nous devons modifier les orientations de la recherche, [...] faisons de la formation d'ingénieurs, utiles au développement et non des biotechnologues et des biologistes qui ne servent qu'à alimenter les revues internationales ! »)

Le schéma simpliste de conception des politiques se traduit par des mesures directement destinées aux entreprises qui prennent la forme d'incitations fiscales ou de « grands programmes nationaux » de développement de pôles technologiques.

Il y a pourtant un autre élément beaucoup plus intéressant dans les mesures d'incitations proposées. De nombreuses décisions de type institutionnel sont venues renforcer la gamme de mesures déjà mentionnée :

- création d'unité de transferts de technologie dans les universités et les écoles d'ingénieurs ;
- promotion du capital-risque et de fonds d'amorçage ;
- mise en réseau des différents acteurs de l'innovation (réseaux d'ingénierie, réseaux de soutien au développement technologique, appui aux associations professionnelles, etc.) ;
- promotion des centres techniques ;
- associations d'entrepreneurs dans les domaines ciblés par la politique industrielle.

Il serait fastidieux de rappeler toutes les mesures prises dans le but de soutenir cette orientation ²⁶, mais il suffit de rappeler que, dans tous ces pays, sans exception, une panoplie de mesures a été prise avec, pour seul but, la création d'un lien solide entre la recherche et la sphère productive. Le paradigme sous-jacent est celui défini vers la fin des années 1980 en Europe (et particulièrement en France) de développement de réseaux techno-économiques ²⁷.

Il ne s'agit pas ici de remettre en cause ce paradigme mais de s'interroger sur son adoption presque « instantanée » par l'ensemble des acteurs politiques. D'autres orientations existent et ont d'ailleurs été choisies au même moment : le renforcement d'entreprises avec une forte composante d'investissement (public) ²⁸ ; le soutien préférentiel

26. Voir le rapport synthétique du Maroc pour ESTIME (M. Kleiche-Dray, I. Laaziz, S. Zebakh, *Rapport de synthèse: recherche scientifique au Maroc*, Rabat & Bondy, MRSFC & IRD, 2007, p. 57) et le rapport Tunisie, vol. 3 (H. M'henni, A. Ben Othman, C. Ghozzi et al., *Les Usages de la recherche en Tunisie*, Tunis, ESTIME, 2007, 79 p.).

27. La généalogie de cette idée des réseaux techno-économiques reste à faire. En Europe, elle s'est très certainement et directement inspirée des travaux de l'École des Mines sur les réseaux de recherche (notamment ceux de Callon, Latour puis Larédo et Mustar) en France et dans les mesures de soutien des technopôles (Cambridge, Sophia-Antipolis) où la question était bien celle de la connexion entre une grande institution de recherche et les entreprises.

28. Le Maroc a expérimenté cette option, par exemple dans le cas des plans de développement de Tanger. La France est le prototype de ce choix – malgré un discours en apparence favorable aux « réseaux » techno-économiques. L'Algérie illustre aussi ce choix.

d'investisseurs étrangers²⁹; le développement de structures d'appui et de financement public (banques de développement) déjà expérimenté par les pays développementalistes (notamment l'Égypte dans la période nassérienne ou l'Algérie sous la direction post-indépendance du FLN); le développement de centres techniques industriels orientés vers une industrie particulière (qui, de fait, existent dans les pays francophones, notamment la Tunisie). Mais ces autres options faisaient figure de choix du passé. Le paradigme des réseaux apparaissait immédiatement comme plus désirable, car ceux-ci sont plus « flexibles » (maître mot des années 1980 et 1990). La notion de réseau s'appuyait sur une conceptualisation de l'innovation comme processus de diffusion aux mains des acteurs économiques et non de l'État. De plus, en remettant en cause l'habitude de gouverner par et pour l'État, les réseaux devenaient un défi pour les institutions académiques universitaires. Mais le réseau ici a été compris comme réseau de mise en relation de la recherche avec la production, assignant ainsi un rôle moteur à la recherche (qui est loin d'être démontré). Les mesures s'adressent aux entreprises, donnant ainsi une prime favorable à cet acteur (plutôt qu'un autre corps collectif ou un/des centre(s) technique(s) ou des institutions professionnelles spécifiques) que l'on imagine vouloir toujours aller de l'avant, avec le même volontarisme que celui affiché par l'État. De plus, il nous semble qu'aucune des mesures prises depuis vingt ans et s'inspirant de ce paradigme n'ont fait l'objet d'une évaluation, contrairement aux politiques de soutien à la mise à niveau de l'industrie qui ont été généralement évaluées (plutôt positivement, sauf en Algérie) partout où elles se sont appliquées. Enfin, la question centrale, celle de l'institutionnalisation des politiques de soutien à l'innovation, ne fait généralement l'objet d'aucune réflexion de la part des gouvernements; toujours conjoncturelles, toujours imaginées dans l'urgence, toujours sous la pression politique (et non pas économique), ces mesures de soutien à l'innovation sont très loin d'avoir produit les résultats escomptés.

DES INDICATEURS ET DES TRAVAUX DE RECHERCHE POUR UNE MEILLEURE GOUVERNANCE DE L'INNOVATION

Devant l'échec de ces stratégies de contrôle, un effort important a été entrepris pour combler les lacunes des statistiques sur la science et la technologie ces dernières années dans la région. Cependant, les indicateurs sur l'innovation dans la région sont peu nombreux. Le projet Medibtkar a réuni des experts pour obtenir un tableau de bord des indicateurs sur la science et la technologie (groupe Mediterranean Innovation Scoreboard

29. Ceci est une option fortement suggérée par le plan économique du Maroc appelé « Emergence » lancé en 2006, commandé par le gouvernement marocain et réalisé par « McKinsey consultants ». C'est un choix sous-jacent des politiques dites d'ouverture et de renforcement de la « compétitivité ». C'est systématiquement le choix proposé par la Banque mondiale quand elle parle d'économie de la connaissance.

– MedIS) qui soient spécifiques à la région et compatibles avec ceux de l'UE.

Deux projets ont tenté de systématiser les données sur les systèmes de recherche : ESTIME et ASBIMED. Par ailleurs, ni l'Institut de statistiques de l'UNESCO ni l'effort entrepris par l'OCDE – où plusieurs pays de la région sont observateurs dans des groupes sur l'éducation et sur l'innovation – n'ont encore réussi à mettre à jour les données de base concernant la recherche (DIRD, nombre de chercheurs, budgets spécifiques pour la recherche).

En matière d'innovation, la situation commence à évoluer. Le Maroc a entrepris en 1999 une première enquête sur la R&D dans les entreprises sous l'égide du ministère de l'Industrie et du Commerce. À cette époque, le pays ne disposait que d'une enquête sur l'industrie mécanique et des machines-outils. Après cette première enquête R&D, une enquête sur l'innovation a été confiée, en 2005, à l'association professionnelle « R&D Maroc », organisme qui réunit les cadres R&D des grandes entreprises marocaines et effectue des activités de promotion de l'innovation (salons, ateliers, prix à l'innovation, communication et information). Cette seconde enquête était très proche des règles énoncées dans le manuel d'Oslo, qui a fixé quelques principes et défini des méthodes d'enquêtes sur l'innovation. En Tunisie, une première enquête innovation a été effectuée sous l'égide du ministère de la Recherche scientifique, de la Technologie et du Développement des compétences en 2005. Une seconde enquête effectuée en 2008 vient d'être terminée en attendant la publication des résultats préliminaires. De même en Égypte, une enquête a été effectuée en 2008 (les résultats ont été récemment publiés fin 2009).

Ces travaux sont essentiels pour maîtriser les outils de la politique d'innovation. Ils doivent permettre de signaler les déterminants de l'innovation et nécessitent de mobiliser des chercheurs spécialisés, denrée rare encore dans ces pays. En Tunisie, ce travail est largement amorcé³⁰ ainsi qu'au Maroc³¹ où un travail additionnel de comparaison a été entrepris entre les différentes enquêtes³² pour identifier les différents

30. H. M'henni, *Rapport préliminaire d'interprétation de l'enquête innovation en Tunisie*, ESTIME, Casablanca, 23-25 novembre 2006.

31. J. Assad, *La recherche – développement et l'innovation dans les entreprises marocaines : déterminants et impact à partir de l'enquête nationale sur la R&D et l'Innovation*, mémoire de fin d'études pour l'obtention du diplôme d'études supérieures approfondies en économétrie (DESA), UFR « d'économétrie appliquée à la modélisation macro et microéconomique », Casablanca, université Hassan II, Faculté des sciences juridiques économiques et sociales, 2007, p. 102.

32. R. Maghrabi, *R&D et innovation dans l'industrie marocaine*, rapport pour ESTIME, ministère de l'Industrie, du Commerce et de la Mise à niveau de l'économie, Rabat, 2006, p. 24.

types d'entreprises innovantes³³. De plus, un travail spécifique sur les rapports entre R&D et innovation a été entrepris en Tunisie³⁴. Sans ce travail analytique, les politiques seront toujours menées sur la base d'une analyse partielle, forçant les décideurs pour dépasser cette carence à appliquer des recettes connues ailleurs mais pas nécessairement adaptées au contexte local³⁵.

ENTREPRISES ET POLITIQUES : LE MONDE DE L'INNOVATION

Les activités d'innovation au Maroc et en Tunisie sont faibles mais probablement très supérieures à ce qui est usuellement évoqué. C'est du moins l'image qui ressort des enquêtes innovation. Au Maroc, entre 1999 et 2004, le pourcentage d'entreprises actives en R&D a augmenté rapidement de 9 % (1999) à 23 % (2004). 27 % des entreprises industrielles sont dotées d'une unité de R&D. Les dépenses de R&D ont crû de 1,3 % du chiffre d'affaires à 1,6 % en moyenne par entreprise. Le changement le plus remarquable sur cette période est l'apparition d'activités d'innovation dans les entreprises de taille moyenne. En 1999, seules 29 % déclaraient avoir participé à des travaux de R&D et d'innovation ; en 2004, ce pourcentage s'élevait à 42 %. La comparaison détaillée des deux enquêtes marocaines menées en 1999 et en 2004 a

33. R&D Maroc, J. Assad, « Rapport sur la recherche-développement et l'innovation dans les entreprises marocaines, application de l'analyse factorielle des correspondances multiples », Bondy et Casablanca, Projet ESTIME, R&D Maroc et IRD, 2007.

34. M. Ayadi, M. Rahmouni, M. Yildizoglu, "Sectoral Patterns of Innovation in a Developing Country: The Tunisian Case", *Cahiers du GREThA*, 2007/19; F. Gabsi, H. M'henni et K. Kooouba, "Innovation Determinants in Emerging Countries: An Empirical Study at the Tunisian Firms Level", MPRA Paper n° 17940, (soumis), <http://mpra.ub.uni-muenchen.de/17940/>

35. À ce propos, il nous semble qu'il faut intégrer l'analyse de l'innovation dans les entreprises (enquêtes innovation, enquêtes qualitatives) avec l'analyse institutionnelle sur le fonctionnement du monde de l'innovation et renforcer la collaboration entre les travaux académiques et le besoin institutionnel sur la recherche et l'innovation, idéalement en imaginant des « observatoires » dédiés à ce sujet. Le gouvernement tunisien, après avoir créé un observatoire national des sciences et de la technologie, a mis en veilleuse cette unité indépendante. Le Conseil national du Liban est en ce moment en train d'en constituer un (sur la base du rapport de Laurence Esterle) et la Syrie a accepté d'examiner cette possibilité (rapport Esterle et rapport al-Sayyad & al-Sayyad sur l'innovation). Au Maroc « R&D Maroc » a créé un « observatoire de l'innovation » et l'Académie des sciences procède à la création d'une cellule d'analyse des *outputs* de la recherche ; l'IMIST (Institut marocain de l'information scientifique et technique) a mis sur place une équipe de bibliométrie. Enfin, notons que l'Égypte entreprend également de fortifier sa capacité d'analyse de l'innovation et de la recherche (au sein de ces différents organismes). Une coordination sur ces observatoires prend place au Machrek sous l'égide de l'ESCWA (Commission économique régionale des Nations unies).

montré que l'essentiel de cette croissance était porté par les entreprises de taille moyenne ³⁶.

En Tunisie, parmi 586 entreprises qui ont répondu au questionnaire innovation (une enquête presque exhaustive des entreprises engagées dans la R&D et l'innovation), 248 d'entre elles avaient entrepris des activités de R&D durant la période 2002-2004, un pourcentage proche des entreprises marocaines. Parmi cet échantillon, 92 entreprises (15,6 %) étaient engagées dans des activités régulières de R&D et d'innovation.

Dans les deux pays, ce qui caractérise les activités aussi bien d'innovation que de R&D est le fait qu'elles sont rarement formalisées, soit parce qu'elles ne sont pas identifiées comme telles (mais apparaissent plutôt comme du soutien à la production ou à la commercialisation), soit parce qu'elles ne sont pas reconnues au sein de l'organigramme de l'entreprise. Ce trait fondamental, cette quasi-clandestinité de l'activité de R&D et innovation, n'est pas propre à ces deux pays : les enquêtes dans les pays en développement (par exemple au Mexique ou au Brésil) font apparaître le même aspect. Mais au-delà, une enquête qualitative menée au Maroc confirme cette variété des formes d'apparition de l'innovation dans les entreprises et la variété des structures d'organisation des activités technologiques ³⁷. Elle confirme aussi que l'activité d'innovation est rarement reconnue comme telle, y compris par les entreprises elles-mêmes ; ceci tient au fait que « l'innovation » est conçue dans un sens particulier : produit nouveau, véritablement original, nouveau pour le marché non pas seulement local mais aussi au niveau mondial. Or, l'innovation peut concerner produits et procédés avec un degré de nouveauté moindre : nouveauté dans le marché local – comme c'est le cas d'une introduction de produits existants sur des marchés étrangers ou de processus employés ailleurs, nouveauté pour l'entreprise elle-même alors que cette dernière existe dans des entreprises voisines ou concurrentes. Enfin, les « copies » ou le *reverse engineering* sont des formes d'innovation, celles-là même qui furent employées par les entreprises asiatiques, modèles des pays de la région méditerranéenne.

De nombreux projets innovants se développent en production en appui à la commercialisation et dans la relation aux marchés. Pour certaines entreprises, l'innovation est la clé de leur stratégie, voire elles considèrent l'entreprise elle-même comme une innovation ! D'autres donnent de l'importance aux activités d'innovation mais n'investissent pas en R&D (ou ne le peuvent pas). Dans le plus grand nombre des cas, l'innovation provient du marché : ce sont alors les liens avec les fournisseurs et les

36. R. Maghrabi, *op. cit.*, 2006, p. 24.

37. K. Mellakh, *Rapport de l'enquête qualitative sur le dispositif institutionnel et les dynamiques de l'innovation dans les entreprises au Maroc*, Casablanca, rapport ESTIME, 2007, p. 32.

clients, nationaux et étrangers, qui forment le canal d'accès à la technologie. Tout cela, comme le savent les économistes de l'innovation, dépend essentiellement des secteurs industriels et du dynamisme technologique dans le secteur en question.

Parallèlement à cette nette augmentation de l'activité de R&D et d'innovation, nous assistons à la création de toutes pièces d'un « monde de l'innovation ». Ce monde peut être décrit précisément : il est composé des institutions qui participent au développement technologique et économique souvent qualifiées d'organismes intermédiaires et qui servent aux entreprises à renforcer leurs compétences technologiques. Nous nous permettons de les répertorier ici en essayant de brosser un catalogue complet dans la mesure où les travaux empiriques tendent à se focaliser sur un seul de ces acteurs du monde de l'innovation (par exemple les unités de transfert technologique et de valorisation des universités, les pôles technologiques ou les seules entreprises).

Si nous insistons autant sur cette description, c'est pour signaler que dans les pays du Maghreb et du Machrek, nous assistons à un paradoxe concernant l'innovation : d'un côté, les activités et les pratiques innovantes augmentent dans les entreprises, les « transferts technologiques » deviennent plus fréquents, les activités impliquant des hautes technologies se renforcent, de nouveaux acteurs sociaux et économiques font leur apparition et le monde de l'innovation croît et se complexifie. D'un autre côté, les enquêtes indiquent une faible connaissance de la part des entreprises sur les aides et les soutiens offerts par l'État pour développer les technologies et, de manière générale, une très rare expérience des entreprises quant aux différents guichets concernant l'innovation. Cet état de fait s'explique de plusieurs façons : l'hétérogénéité des entreprises, qui, par leur taille, leurs marchés, leurs capacités techniques, ne répondent pas de la même manière aux incitations fiscales et aux appuis financiers directs ; la nature du milieu économique et politique dans lequel évoluent les entreprises, qui les obligent à rechercher des activités éloignées des aides de l'État ; enfin, le fonctionnement de la recherche dans le pays, et notamment en ce qui concerne la mise en relation du monde académique et du monde productif.

Il nous semble que le « monde de l'innovation » – cet ensemble d'institutions favorisant l'innovation – serait plus à même de satisfaire les entreprises s'il était issu de l'initiative privée plutôt que des schémas de soutien de l'État. Ce dernier a, en effet, fâcheusement tendance à prendre la place et le rôle des acteurs privés, générant ainsi une méfiance vis-à-vis des initiatives publiques. Or, pour l'essentiel, comme nous l'avons montré dans les sections précédentes, les pays du Maghreb et du Machrek favorisent, avant tout, un ensemble de mesures, de compétences et de principes d'organisation, commandés par l'État.

Le faible succès des « incitatifs » et des mesures de promotion de l'innovation que nous venons d'énoncer s'explique donc ainsi. Un autre exemple typique est fourni par les centres techniques sectoriels (il en

Types d'institutions	Description
Les entreprises	Acteur principal (productif) du système productif.
Organismes publics de promotion de l'industrie, des entreprises et de l'entrepreneuriat, organismes publics qui financent le développement technologique	Ministères et organismes ministériels qui participent de la politique et agences qui financent (agences = guichets auxquels peuvent s'adresser des entreprises pour obtenir du financement sur projet) ; organismes d'état qui financent le développement économique (banques de développement) ; organismes qui fixent des normes de production et ceux qui s'occupent des brevets et de la propriété intellectuelle.
Organismes de financement	Agences ou banques de développement agissant comme financeurs de projets d'entreprises nouvelles, de projets divers liés au développement de technologies. Entreprises financières gérant des portefeuilles d'entreprises (participations financières dans des entreprises de nouvelle technologie).
Entreprises de capital-risque (venture-capital)	Entreprises de financement pour des projets d'entreprises (nouvelles ou innovantes).
Organismes de développement technologique et centres techniques	Centres techniques d'un secteur productif particulier (textiles, bois, mécanique, etc.) qui peuvent avoir un fort pouvoir structurant sur l'offre technologique et sur la possibilité d'adaptations technologiques des produits et des processus productifs. Ils sont en position d'intermédiation professionnelle et proviennent d'initiatives issues d'organisations professionnelles (ou « mixtes » État-secteur privé).
Organisations professionnelles spécifiques (dites aussi « intermédiaires »)	Associations d'ingénieurs, de scientifiques, d'hommes d'affaires, de centres de recherche, nés d'initiatives privées ou publiques mais qui se distinguent par leur statut des organismes publics ; associations créées à l'initiative d'industriels pour la promotion de la recherche et du développement technologique (par exemple « R&D Maroc » au Maroc).
Entreprises de consultance	Recherche d'informations technologiques et économiques. Développement de ces entreprises en liaison avec l'Internet (activités dites de veille technologique ou veille stratégique). Consultance sur des technologies particulières (énergie, Web, informatisation) ou des activités annexes et lucratives (formation aux langues et à l'informatique...). Beaucoup d'entreprises de ce type focalisent sur le management, sont créées à l'initiative de business schools et leur fonds de commerce est l'entreprise et l'entrepreneuriat. Relation étroite avec les écoles de commerce et les business schools.
Entreprises d'ingénierie-conseil	Spécialistes d'un domaine (le bâtiment, les TP, l'environnement) ou d'un secteur (énergie, environnement, industrie informatique, industrie électronique, téléphonie), ces entreprises ne produisent pas à proprement parler (c'est-à-dire qu'elles se situent dans le secteur tertiaire) mais travaillent avec des clients pour développer des marchés et des technologies.
Réseaux technologiques	Mise en réseaux d'organismes, d'entreprises, de labos. Peuvent naître de la volonté délibérée des autorités publiques, d'une université (incubateurs d'entreprises, création d'entreprises universitaires).
Pôles et parcs technologiques	Les « parcs technologiques » ont la particularité d'être organisés autour d'une institution technique (école d'ingénieur, université, centres de recherche) censée drainer des entreprises et promouvoir des liens horizontaux entre les usagers de technologies similaires, de compétences proches ou de secteurs d'activités communs.
Districts industriels (clusters)	Zones de production spécialisée dans les textiles, les vêtements, etc. En forte relation avec des acteurs politiques locaux : chambres de commerce, municipalités, gouvernorats, autorités régionales, organismes de promotion locaux.
Organismes de normalisation et brevets	Agences de brevets, normes ISO, normes de qualité, normes liées à la promotion de marques locales (produit de terroir, produit spécifique), normes de l'environnement. Rôle central joué par les bureaux nationaux des brevets (normativité et gestion de la propriété intellectuelle). Influence internationale forte.
Infrastructures	Matérielles et digitales (réseaux eau, électricité, routes, voies de transport, Internet, fibres optiques, etc.)

existe plusieurs en Égypte et en Tunisie) : l'État cherche à promouvoir des centres techniques dédiés à la recherche technologique mais ces initiatives se retrouvent rapidement face au dilemme bien connu de la difficile rencontre de l'offre et de la demande technologique ou des questions de priorité et de propriété des procédés et des produits mis au point (à savoir : jusqu'où une technologie « générique » peut être partagée). Ces questions ne se posent jamais de la même manière dans l'univers des entreprises publiques qui commandent des secteurs « stratégiques » ou des quasi-monopoles. De plus, il est évident que les solutions élaborées pour des entreprises publiques, pour des grandes entreprises nationales, pour des filiales de multinationales ou pour des PME ne peuvent pas coïncider. Le postulat de base selon lequel toute technologie élaborée par un centre technique est nécessairement utile à plusieurs entreprises clientes est très loin de pouvoir s'appliquer de manière indiscriminée. D'ailleurs, ces centres techniques, afin de pouvoir alimenter leurs compétences et leur budget, tendent à devenir des centres de recherche en recevant des financements spécifiquement destinés à la recherche ; ceci les éloigne de leur objectif principal d'appui au développement technologique des entreprises.

Un autre exemple est celui des infrastructures, essentielles pour le développement³⁸. Elles forment un socle matériel sur lequel évoluent les acteurs de l'innovation. Les technologies de l'information, par leur rôle très particulier, sont devenues centrales, dessinant les contours de futures « économies de la connaissance ». Comme le note G. Bowker³⁹, l'infrastructure est invisible et encastrée dans le monde social et économique, « transparente » mais empreinte d'usages et de pratiques très spécifiques qui les rendent bien moins ouvertes que ne le clament leurs promoteurs. Un des enjeux forts des pays méditerranéens se situe dans la maîtrise de ces pratiques techniques, initialement aux mains de concepteurs situés à l'étranger. Pour agir sur les infrastructures, le financement de leur développement matériel est insuffisant : il faut encore pouvoir appartenir aux « communautés de pratiques » qui se développent dans certains lieux, parfois fort éloignés des pays usagers.

Comme on peut le remarquer, toutes ces dimensions renvoient à une gouvernance multiacteur du système de recherche et d'innovation et questionnent fortement le rôle des institutions dans les quatre pays que nous avons examinés, même si les configurations institutionnelles sont très différentes.

38. C. Juma, Y.-C. Lee-Chong (dir.), *Innovation: Applying Knowledge in Development*, Londres, Earthscan, UN Millenium Project, Task Force on Science, Technology and Innovation, 2007.

39. G. C. Bowker, "The New knowledge Economy and Science and Technology Policy (article 1.30.3.5)", *Science and Technology Policy. A section of the Encyclopedia of Life Support Systems (on-line)*, 2001 ; R. Arvanitis, *op. cit.*

De manière plus générale, pour ce qui concerne l'innovation, il est une question théorique importante qui a des répercussions pratiques : la mise en relation des apprentissages technologiques des entreprises avec les sources externes de technologie ⁴⁰. Il est nécessaire de souligner l'importance des relations que des entreprises entretiennent avec leur environnement « technique », à savoir les institutions qui fournissent des technologies et des produits. Cet environnement technique, que nous avons proposé d'appeler le monde de l'innovation, est composé d'institutions qui promeuvent l'apprentissage technologique des entreprises. Le développement et le « rattrapage » peuvent être compris dans ces termes. Les pays à forte dynamique économique, anciens (petits) et nouveaux (grands) dragons, construisent ces mondes de l'innovation : là réside leur « secret ». Avant de s'empresse de parler de système d'innovation, il nous semble utile de décrire ces mondes de l'innovation, ce qui permettrait de repenser le rôle des institutions dans le développement économique dans des termes moins généraux que d'habitude. C'est par une approche de ce type que pourraient être compris les enjeux de gouvernance que pose l'innovation.

CONCLUSION : UNE ANALYSE NÉCESSAIRE DES CONFIGURATIONS INSTITUTIONNELLES

Il nous apparaît que l'innovation et la recherche sont un exemple typique de ce que Jean-Yves Moisseron appelle la gouvernance institutionnelle : « Les interventions publiques s'opèrent dans des sociétés concrètes qui se caractérisent par des structures sociales formant des ensembles cohérents et organisés [que] nous désignons par le terme général de configurations institutionnelles. Cette dimension systémique et régulatoire, qui explique la durabilité d'une société dans sa capacité à reproduire son fonctionnement sur une longue période, est un élément à prendre en compte dans la définition et la mise en place des interventions publiques. Celles-ci peuvent, en effet, entrer en contradiction avec les configurations institutionnelles existantes. L'existence même de ces configurations institutionnelles, qui sont le fruit d'arrangements sociaux complexes, s'inscrivant dans un temps long, traduit leur stabilité (au sens mathématique) dans le temps, si bien qu'elles peuvent expliquer l'échec des interventions publiques. Combien de beaux projets de développement ont débouché sur des fiascos en raison de l'espèce d'immunité que généraient les configurations institutionnelles sur des interventions publiques "étrangères" ? ⁴¹ » Dans notre cas, l'innovation elle-même est un enjeu fort et, par un étrange renversement de logique, devient difficile à promouvoir alors même qu'elle est une norme sociale

40. R. Arvanitis, D. Villavicencio, Zhao Wei, « L'apprentissage technologique et les savoirs productifs collectifs des entreprises. Réflexions à partir de travaux empiriques (Venezuela, Mexique et Chine) », *Revue d'Anthropologie des connaissances*, à paraître.

41. Voir l'article de J.-Y. Moisseron dans ce numéro.

désirée, un objectif voulu et largement partagé ⁴². C'est au cœur des arrangements institutionnels concernant la recherche que nous semble résider cette fameuse « résistance à l'innovation », et non pas dans une quelconque incapacité culturelle ou des valeurs culturelles qui seraient en opposition avec la nouveauté ⁴³.

De plus, la multiplicité grandissante des acteurs du monde de l'innovation remet en cause, ici comme ailleurs, « un État tout puissant considéré comme l'incarnation du pouvoir souverain de la Nation, arbitrant les conflits de citoyens dans le sens d'un intérêt supérieur et transcendant ⁴⁴ ». Le monde de l'innovation est encore trop souvent imaginé par les décideurs dans une logique *top down*, linéaire et extrêmement hiérarchisée. Or, la réalité indique un foisonnement d'acteurs, peu hiérarchisés, éparpillés non seulement sur le territoire national mais aussi au sein d'une même institution, fonctionnant avec des logiques très diverses, et sous une très forte pression internationale, à la fois sur la recherche comme sur les activités productives (et donc technologiques). Les travaux indiquent aussi de prendre en compte des dynamiques à des niveaux multiples d'analyse : les individus (rôle des chercheurs, rôle des entrepreneurs), les différentes dépendances de l'État, les grandes structures de recherche, les universités, les institutions composant le monde de l'innovation, les pressions provenant de l'étranger.

Seule une attention spécifique portée à ces mécanismes d'ajustement institutionnel entre des acteurs variés et nombreux permettrait de dépasser les clivages trop caricaturaux qui servent de modèles aux politiques actuelles.

42. Nous en voulons pour preuve les multiples initiatives en faveur de la promotion d'une « société de la connaissance » dans la région : réunion de haut niveau à Tunis sous l'égide de la Banque mondiale et du président de la Tunisie (1-3 décembre 2009), le rapport du PNUD Arab Development Report 2003, *Building a Knowledge Society...* ou celui de la Brookings institution : Kristin M. Lord (dir.), *A New Millenium of Knowledge?*, 2008.

43. Voir l'analyse du rôle de la culture dans les entreprises que propose P. d'Iribarne, *Le Tiers Monde qui réussit*, Paris, Odile Jacob, 2003.

44. Voir l'article de J.-Y. Moisseron dans ce numéro.

L'IGP ARGANE, ENTRE PATRIMONIALISATION ET MARCHANDISATION DES RESSOURCES

*Bruno ROMAGNY **

« À tous égards, l'arganeraie est bien le modèle d'une problématique de développement durable dans un milieu fragile ¹. »

INTRODUCTION

Les qualificatifs ne manquent pas au sujet de l'huile d'argan: « or vert » du Maroc, patrimoine naturel et culturel des sociétés berbères de l'arganeraie et de l'humanité, huile aux multiples vertus (nutritives, thérapeutiques, cosmétiques). Issu des fruits d'un arbre endémique devenu emblématique de la lutte contre la désertification ², ce produit vient de bénéficier de la

* Bruno Romagny est économiste à l'IRD – université de Provence (Laboratoire population-environnement-développement), axe USAGES – Usages et gestion des écosystèmes, <http://sites.univ-provence.fr/lped>. Cet article a été réalisé dans le cadre des travaux de recherche du programme POPULAR, « Politiques publiques et gestions paysannes de l'arbre et de la forêt: alliance durable ou dialogue de dupes? (2007-2010) », <http://www.add-popular.org>. Ce programme a été financé par l'Agence nationale de la recherche (ANR) à travers l'appel à projet Agriculture et développement durable (ADD).

1. R. Chaussod, A. Adlouni, R. Christon, « L'arganier et l'huile d'argane au Maroc: vers la mutation d'un système agroforestier traditionnel? », *Cahiers d'étude et de recherches francophones/agriculture*, n° 14, 2005/4, pp. 351-356.

2. L'arganier, arbre de la famille des sapotacées, est particulièrement résistant aux conditions climatiques semi-arides. Il peut supporter des températures allant de 3° à 50° C, et se contenter d'une pluviométrie très faible. Grâce à son système racinaire profond et puissant, en forme de pivot, il contribue au maintien du sol et limite ainsi l'érosion.

première indication géographique ³ (IGP) du continent africain. Denrée prisée des grands cuisiniers, dégustée dans les restaurants gastronomiques de Paris ou de New York, vendue via Internet et sur les marchés « bio » des pays développés, c'est actuellement l'huile alimentaire la plus chère au monde. Incorporée dans des produits cosmétiques ou médicaux, brevetés aux États-Unis ou en Europe, elle est commercialisée sous cette forme aux alentours de 160 euros le litre d'huile pure. L'engouement commercial pour cette huile est pourtant récent, tout comme sa différenciation en deux produits ciblant des marchés distincts : alimentaire et cosmétique. Il remonte aux années 1990, lorsque des chimistes (Zoubida Charrouf et d'autres) ont confirmé ses nombreuses propriétés, notamment antimicrobiennes et antioxydantes. Aidée par un fort battage médiatique, l'huile d'argan voit sa demande augmenter rapidement sur divers marchés, nationaux et internationaux, en particulier depuis cette reconnaissance scientifique.

L'intérêt grandissant pour ce produit « de terroir », ayant valeur de patrimoine collectif à divers titres tout en faisant l'objet d'un important commerce d'exportation, a conduit les autorités marocaines à promouvoir un processus de certification de l'huile. Les premiers pas dans ce sens ont été entrepris par la Fondation Mohammed VI pour la recherche et la sauvegarde de l'arganier. Celle-ci a soutenu le processus de création d'une IGP Argane, depuis son lancement jusqu'à son attribution par la CNSDOQ ⁴ en 2009. C'est le roi en personne qui a remis le document officiel de reconnaissance au groupe des demandeurs, représenté par l'AMIGHA ⁵. L'enjeu national est de taille : il s'agit, d'une part, de stopper la prolifération des « faux produits » ou des contrefaçons qui nuisent à la précieuse réputation de l'huile et, d'autre part, de stimuler les exportations. D'après les chiffres communiqués par l'établissement autonome de contrôle et de coordination des exportations, les quantités d'huile d'argan exportées seraient passées de moins de 40 tonnes durant la campagne 2003-2004 à plus de 320 tonnes en 2007-2008. Les acteurs du secteur estiment toutefois que les volumes d'huile expédiés à travers le monde sont beaucoup plus

3. On parle indifféremment d'IG protégée ou de provenance. Reconnue par l'Organisation mondiale du commerce (OMC), une IGP identifie un produit comme étant originaire du territoire, dans les cas où une qualité, réputation ou une autre caractéristique déterminée du produit peut être attribuée essentiellement à cette origine géographique.

4. La commission nationale des signes distinctifs d'origine et de qualité (SDOQ), rattachée au ministère marocain de l'Agriculture et de la Pêche maritime, est une émanation de la loi 25/06 relative aux SDOQ pour les produits alimentaires agricoles et halieutiques, adoptée par le Parlement en janvier 2008.

5. Les membres fondateurs de l'Association marocaine pour l'identification géographique d'huile d'argan sont : l'Union des coopératives féminines d'argan (UCFA), l'Association nationale des coopératives d'argan (ANCA), les Groupements d'intérêt économique (GIE) Targanine, Vitargan, Tiznit, Argan'Taroudant, le Conseil régional du Souss-Massa-Drâa, les sociétés privées ABSIM, Azbane, EFAS et arômes du Maroc, les huileries du Souss.

importants, de l'ordre de dix à vingt fois le tonnage déclaré. Il n'existe pas au Maroc de statistiques officielles fiables sur les exportations d'huile ou d'amendons ⁶.

Très actif depuis des décennies sur la rive nord de la Méditerranée, le mouvement de création des IGP démarre lentement au sud. Il émerge autour de quelques productions phares du monde rural maghrébin, comme l'huile d'argan. Dans les pays méditerranéens de l'Union européenne (UE), en octobre 2007, il y avait 762 produits agroalimentaires enregistrés (sans tenir compte des vins et spiritueux), parmi lesquels 163 en Italie, 155 en France, 108 en Espagne, 104 au Portugal et 85 en Grèce. En 1995, la Turquie a été le premier pays en dehors de l'Europe à avoir enregistré un certain nombre de produits au travers d'une loi-décret ⁷. L'espace méditerranéen, écorégion très riche en termes de biodiversité, y compris agricole, occupe une place singulière dans les politiques de développement portant sur la valorisation des paysages et des produits de terroir ⁸. Les pays riverains partagent en effet une grande diversité de pratiques culinaires, une remarquable richesse de leur patrimoine alimentaire, de nombreux atouts et potentialités, ainsi que des enjeux cruciaux en termes de développement économique et rural, mais aussi de préservation des ressources naturelles. Toutes ces caractéristiques sont autant de facteurs pouvant favoriser la valorisation des produits agricoles marqués par les spécificités des territoires qui les ont vus pousser.

Les nouvelles stratégies « gagnant-gagnant » de lutte contre la pauvreté et contre l'érosion de la biodiversité s'appuient sur deux grands types

6. Le fruit mûr de l'arganier, de la grosseur d'une noix, est formé d'un péricarpe charnu (ou pulpe) qui représente 50 à 75 % du poids du fruit frais. Cette pulpe recouvre un noyau de bois très dur, appelé noix d'argan, qui contient une à trois amandes (ou amendons), représentant 3 % du poids du fruit frais et renfermant 50 à 60 % d'huile (R. Nouaïm, *L'Arganier au Maroc. Entre mythes et réalités. Une civilisation née d'un arbre*, Paris, L'Harmattan, 2005).

7. A. Baldascini, E. Vandecandelaere (dir.), « Les produits de qualité liée à l'origine et aux traditions en Méditerranée », rapport du séminaire régional, 8-9 novembre 2007, Casablanca, FAO, ministère de l'Agriculture et de la Pêche maritime du Maroc, 2008.

8. « Un terroir est un espace géographique délimité défini à partir d'une communauté humaine qui construit au cours de son histoire un ensemble de traits culturels distinctifs, de savoirs et de pratiques fondés sur un système d'interactions entre le milieu naturel et les facteurs humains. Les savoir-faire mis en jeu révèlent une originalité, confèrent une typicité et permettent une reconnaissance pour les produits ou services originaires de cet espace et donc pour les hommes qui y vivent. Les terroirs sont des espaces vivants et innovants qui ne peuvent être assimilés à la seule tradition », *Terroirs & Cultures, « Diversités, durabilité, terroirs et développement »*, document de projet pour le 3^e forum international « Planète Terroirs » qui sera organisé du 31 mai au 2 juin 2010 à Chefchaouen (Maroc), sous l'égide de l'UNESCO et avec l'appui institutionnel des ministères marocain et français de l'agriculture, 2009, p. 3, <http://planete-terroirs.org/forums/chefchaouen2010/>

d'objets patrimoniaux du monde rural : i) les produits de terroir et les savoir-faire associés, valorisés au sein de nouvelles filières commerciales ; ii) les paysages, en particulier dans le cadre de l'essor du tourisme responsable et de l'écotourisme. Ces initiatives ambitieuses, qui se préoccupent à la fois des milieux naturels, de préserver l'identité culturelle et d'améliorer le bien-être des populations locales, cherchent à prendre en compte simultanément les trois piliers du développement durable : économique, socioculturel et environnemental. Pour les pays du Sud, les IGP sont perçues comme une juste reconnaissance et protection internationale de leur patrimoine agro-écologique.

Avec l'IGP Argane, le Maroc affiche son intention de conserver sur son territoire une plus grande part des bénéfices issus de la vente d'huile, et d'améliorer les retombées socio-économiques positives de cette activité au niveau de la région de production des noix d'argan. Le mécanisme institutionnel de création de cette IGP peut être vu comme une forme de patrimonialisation inachevée de l'arganeraie, se traduisant par un processus d'appropriation d'un produit par un groupe d'acteurs hétérogènes (les sociétés privées et les coopératives) au détriment d'un autre : les ménages ruraux de la région. Dans cette perspective, la réputation de l'huile d'argan est un bien collectif, mais aussi un patrimoine qu'il faudrait transmettre intact aux générations futures. L'appropriation et la marchandisation de l'huile ouvrent la voie à d'autres types de rapports et de représentations de la ressource, et de son rapport aux sociétés qui l'exploitent ⁹.

L'IGP Argane relève de la logique du second pilier du plan « Maroc vert », nom évocateur donné à la nouvelle stratégie agricole nationale. Les actions engagées dans ce cadre sont spécifiquement dédiées au développement de la petite agriculture et souhaitent promouvoir les spécificités des produits locaux, en particulier leurs qualités liées à l'origine géographique et aux traditions. Le pilier II est donc essentiel pour dynamiser la contribution des acteurs publics et privés au développement des territoires ruraux. Au Maroc, les zones dites « marginalisées » (montagnes, oasis, plaines et plateaux semi-arides) regroupent 80 % de la population rurale et 70 % des exploitations agricoles du pays ¹⁰. L'objectif fixé par les pouvoirs publics est d'améliorer le revenu de près de 600 000 exploitations dans les dix prochaines années. Il suppose que la paysannerie puisse accéder aux marchés rémunérateurs des produits « biologiques » ou « naturels » pour sortir de la « trappe à pauvreté ». De son côté, le pilier I du plan « Maroc vert » favorise l'essor d'une agriculture intensive, tournée vers l'exportation. On peut se demander si, dans l'arganeraie, ces deux volets de la politique agricole marocaine ne sont pas contradictoires, voire conflictuels. Certains commentateurs tirent

9. R. Simenel, G. Michon, L. Auclair, Y. Thomas, B. Romagny, M. Guyon, « L'argan : l'huile qui cache la forêt domestique. De la valorisation du produit à la naturalisation de l'écosystème », *Autre part*, n° 50, 2009, pp. 51-74.

10. Terroirs & Cultures, *op. cit.*, 2009.

un bilan sévère de la situation : « en dépouillant les familles rurales de leurs maigres ressources hydriques et forestières, ce modèle de développement a un lourd coût social et écologique ¹¹ ».

Ainsi l'essor récent de la filière argan ne se traduit-il pas encore par une véritable diminution de la pauvreté et un développement local durable. Des travaux récents montrent que les retombées économiques de la commercialisation de l'huile sont plus que minimes pour les populations de la région ¹². Les nombreuses coopératives féminines, créées dès la fin des années 1990 sous l'impulsion de l'aide publique nationale et internationale, ont tenté d'infléchir ce processus, avec comme objectif de conserver sur place une part plus importante de la valeur ajoutée. Si le principe de ces coopératives est relativement simple, leurs modalités de fonctionnement diffèrent grandement d'une structure à l'autre ¹³. Les coopératives peuvent-elles devenir réellement autonomes, c'est-à-dire poursuivre leur activité sans aide extérieure ? Selon Chaussod et al. ¹⁴, « ces aides sont fortement critiquées par les petites entreprises privées du secteur "industriel" qui y voient une distorsion de concurrence. [...] Enfin, l'hypothèse selon laquelle ces coopératives seront à la base d'une protection de l'arganeraie ne s'est pas encore concrétisée : les coopératives n'ont pas de terres à reboiser et l'objectif des femmes qui y travaillent est avant tout de produire de l'huile pour gagner de l'argent ». Ainsi, l'essentiel de la valeur ajoutée créée ne reste pas dans la zone de production et est réalisé par l'aval de la filière.

Il semble donc que le modèle proposé par les développeurs, faisant de la valorisation économique de l'huile d'argan un levier à la fois du développement socioéconomique de la région et de la protection des écosystèmes, souffre d'un certain simplisme au regard de la situation étudiée. Deux aspects socioéconomiques sont rarement pris en compte dans la plupart des analyses : les rapports conflictuels de pouvoir à différents niveaux et le caractère stratégique du comportement des acteurs et des

11. C. Raimbeau, « Colère des paysannes de l'Atlas marocain », *Le Monde diplomatique*, n° 661, avril 2009, p. 19.

12. T. J. Lybbert, C. B. Barrett, H. Narjisse, "Market-based Conservation and Local Benefits: the Case of Argan Oil in Morocco", *Ecological Economics*, n° 4, 2002, pp. 125-144 ; T. J. Lybbert, C. B. Barrett., H. Narjisse, "Does Resource Commercialization Induce Local Conservation? A Cautionary Tale from Southwestern Morocco", *Society and Natural Resources*, n° 17, 2004, pp. 413-430.

13. M. Guyon, *Analyse socio-territoriale de la filière argan dans la province d'Essaouira (sud-ouest marocain). La valorisation économique d'une ressource naturelle est-elle garante d'un développement socialement durable ?*, mémoire de Master 2 recherche en sciences géographiques, université de Provence, 2008.

14. R. Chaussod, A. Adlouni, R. Christon, *op. cit.*, 2005.

organisations au sens de Mermet et *al.*¹⁵ La filière argan ne serait-elle pas passée trop rapidement du stade de la commercialisation sur les marchés locaux (*souks*) à celui de la vente d'huile sur les marchés internationaux ? Le processus de certification mis en place avec l'IGP Argane peut-il contribuer à freiner l'érosion de la biodiversité et à réduire la pauvreté en milieu rural ? Les ménages ruraux, uniques ayants droit ou usufruitiers des arganiers, de plus en plus mobilisés au sein de structures associatives diverses¹⁶, pourront-ils saisir l'opportunité de l'IGP Argane pour mieux s'organiser et agir collectivement ?

Pour parvenir à leurs fins, les acteurs et les territoires ruraux méditerranéens disposent de forts potentiels, pouvant se traduire par de nouvelles opportunités commerciales sur des marchés de « niche ». En contribuant à l'amélioration de la qualité de l'huile, l'IGP incite les acteurs à innover pour s'adapter aux nouvelles exigences des marchés internationaux. L'IGP est susceptible d'orienter la filière, en suscitant une réorganisation des acteurs et des structures commerciales, tout en créant de nouvelles modalités d'action collective. Avec l'IGP Argane, un premier pas a été franchi, qui assure notamment qu'au moins une étape de la production d'huile est effectuée dans l'arganeraie. Or, c'est déjà le cas, ne serait-ce que pour les opérations de collecte des fruits et de concassage des noix. On est donc en droit de se demander ce que va réellement changer l'IGP Argane pour les divers acteurs d'une filière soumise à de rapides changements, dont les conséquences à moyen et long termes ne semblent pas toutes aller dans le sens des préceptes du développement durable.

Après avoir esquissé un bilan des impacts récents du développement de la filière de l'huile d'argan tant sur les populations locales que sur les écosystèmes forestiers, cet article montre comment l'ouverture de nouveaux marchés, en réponse à une demande croissante pour ce type de produit, renvoie à un processus de patrimonialisation de l'arganeraie. La mise en place d'une IGP Argane, qui implique d'importants investissements organisationnels et dans la traçabilité des produits, sera-t-elle suffisante pour garantir une amélioration de la part des bénéfices revenant aux exploitants agricoles de l'arganeraie, seuls détenteurs des savoirs traditionnels ? Tout comme pour les dynamiques qui entourent

15. L. Mermet, R. Billé, M. Leroy, J.-B. Narcy, X. Poux, « L'analyse stratégique de la gestion environnementale : un cadre théorique pour penser l'efficacité en matière d'environnement », *Natures sciences sociétés*, n° 13, 2005, pp. 127-137.

16. B. Sidi Hida, *Mouvements sociaux et logiques d'acteurs. Les ONG de développement face à la mondialisation et à l'État au Maroc. L'altermondialisme marocain*, thèse de doctorat en sciences sociales, département des sciences de la population et du développement, université catholique de Louvain, 2007.

les Appellations d'origine contrôlée (AOC)¹⁷, désormais bien étudiées en France¹⁸, les processus qui conduisent à la mise en place d'une IGP dans les pays du Sud ouvrent un champ d'investigation passionnant pour l'analyse économique. En posant le patrimoine comme une ressource pour le développement, il est possible d'aborder notamment des questions importantes de gouvernance locale, de coordination des acteurs, d'identité liée à un territoire, d'action collective ou encore de confiance organisationnelle, qui apparaissent comme les multiples facettes d'un processus de patrimonialisation de l'huile, de l'arbre et de son « terroir » que l'on se propose ici de questionner.

L'HISTOIRE DE L'ARGAN « GAGNANT-GAGNANT » SEMBLE SÉDUISANTE, MAIS EST-ELLE VRAIE ?

Avant l'avènement des coopératives et la création de sociétés commerciales spécialisées par des investisseurs privés, marocains ou étrangers, l'huile d'argan était produite quasi exclusivement au sein de la cellule familiale. Dans le cadre domestique, ce produit a été considéré pendant longtemps comme un lien social, au cœur du régime alimentaire des ménages, support de multiples croyances et mythes¹⁹. Traditionnellement, l'huile circulait dans un cercle d'intimes, sous la forme de don ou de vente locale, à l'occasion de fêtes religieuses ou familiales²⁰. Le commerce de l'huile d'argan a toujours existé sur les *souks*, permettant aux familles qui ne possèdent pas d'arbre d'obtenir de l'huile. En revanche, la vente d'amendons est un phénomène beaucoup plus récent. Traditionnellement, les familles décidaient de conserver les fruits séchés ou de vendre une partie de leur production pour faire face à des besoins urgents. Aujourd'hui, avec la hausse du prix de l'huile, de plus en plus de familles possédant des arbres ou ayant accès à la ressource

17. « L'AOC est une dénomination servant à désigner un produit dont les qualités et les caractères sont dus essentiellement au milieu géographique, comprenant à la fois des facteurs naturels et humains. Pour être reconnu en AOC, le produit doit provenir d'une aire géographique délimitée, répondre à des conditions de production précises, posséder une notoriété dûment établie et faire l'objet d'une procédure d'agrément, qui repose sur le contrôle d'un cahier des charges ; il doit également être historiquement fondé sur des "usages anciens, loyaux et constants" », cf. A. Torre, « Les AOC sont-elles des Clubs ? Réflexions sur les conditions de l'action collective localisée, entre coopération et règles formelles », *Revue d'économie industrielle*, n° 100, 2002/1, p. 42.

18. A. Torre, « Économie de la proximité et activités agricoles et agroalimentaires. Éléments d'un programme de recherche », *Revue d'économie régionale et urbaine*, n° 3, 2000, pp. 407-426 ; A. Torre, E. Chia, « Pilotage d'une AOC fondée sur la confiance. Le cas de la production de fromage de Comté », *Annales des Mines, Gérer et Comprendre*, n° 65, septembre 2001, pp. 55-68.

19. R. Nouaïm, *op. cit.*, 2005.

20. R. Simenel, *L'origine est aux frontières : espace, histoire et société dans une terre d'exil du Sud Marocain*, thèse de doctorat en ethnologie, université Paris X-Nanterre, 2007.

vendent chaque semaine sur les *souks* 1 ou 2 litres pour compléter leurs revenus. Les familles ont le choix entre céder leur huile à un revendeur, ou vendre leurs fruits à un intermédiaire pour 3 dh/kg²¹. Depuis peu, certaines familles vendent des amendons issus du concassage des noix de leur propre récolte, ou fournies par un intermédiaire, travaillant pour le compte d'une société de production industrielle d'huile. Une fois transformés dans le cercle familial, l'intermédiaire revient chercher les fruits confiés aux femmes pour le concassage et les rémunère en moyenne 11 dh/kg d'amendons triés. Moins bien payées que dans les coopératives (25 à 35 dh/kg) – où leur statut est pourtant plus proche de celui de salariée que de sociétaire – ces dernières travaillent à domicile et conservent leur mode de vie traditionnel²².

Avec l'essor de la filière argan, les ménages ruraux ont été peu à peu dépossédés d'un bien patrimonial, devenu un simple produit commercial de luxe, hors de leur portée quand l'huile doit être achetée en dehors des cercles familiaux. Les mutations de cette filière conduisent finalement à faire sortir l'arbre, la forêt et l'huile de la sphère domestique, avec pour conséquence de couper le lien entre le produit et son origine : l'arganeraie et les populations locales. Ce qui soulève des difficultés alors qu'on souhaite aujourd'hui recréer ce lien à travers l'IGP Argane. En ce sens, le cas de l'huile d'argan est un très bon exemple des contradictions que peuvent soulever les multiples objectifs du développement durable.

Dès son lancement, la filière s'est en effet construite sur la base d'une contradiction entre la vision commerciale d'un produit et les savoirs locaux qui en sont à l'origine. En axant leurs actions principalement sur la création de coopératives féminines de production et de commercialisation d'huile d'argan, développeurs et promoteurs renforcent l'idée simpliste que l'essor de la filière doit nécessairement s'appuyer sur une approche par le genre. Ils présentent l'huile comme un produit typique, fabriqué par les femmes, issu d'un arbre « sauvage ». Ils ont simplifié la représentation de l'huile pour conquérir le marché mondial et coller aux valeurs des consommateurs occidentaux. Ce faisant, ils passent sous silence tous les aspects domestiques et la dimension familiale de la production de l'huile, contribuant ainsi à désapproprier symboliquement les communautés rurales d'un écosystème qu'elles ont largement transformé et domestiqué.

Les développeurs ont ainsi simplifié la représentation de l'huile pour conquérir le marché mondial et coller aux valeurs des consommateurs occidentaux. Ce faisant, ils passent sous silence tous les aspects domestiques et la dimension familiale de la production de l'huile, contribuant ainsi à

21. 100 dirhams (dh) marocains valent actuellement 8,77 euros.

22. M. Guyon, *op. cit.*, 2008.

désapproprié symboliquement les communautés rurales d'un écosystème qu'elles ont largement transformé et domestiqué ²³.

La part de l'huile produite et commercialisée directement par les ménages ruraux de l'arganeraie est difficile à évaluer. De même, la production globale d'huile d'argan est encore très mal connue. Il est difficile d'obtenir des chiffres fiables de production moyenne de fruits, par arbre ou par hectare, en raison notamment des fortes variabilités interannuelles liées aux conditions climatiques, et des différents types de terroirs rencontrés. La saison 2007-2008 en particulier a été marquée par une production de fruits quasiment nulle, en raison de la sécheresse sévère et récurrente. Les pluies exceptionnelles des dernières années laissent espérer de meilleures récoltes de fruits. Néanmoins, il s'agit pour tous les acteurs de la filière de gérer des périodes de rareté de la ressource qui seront de plus en plus fréquentes, ouvrant la porte à la spéculation. On estime, malgré tout, la production marocaine d'huile d'argan à 4 000 tonnes par an en moyenne, soit 4 à 8 % de la production nationale d'huile d'olive selon les années ²⁴. Produire un tel volume d'huile d'argan nécessite d'obtenir 10 000 tonnes d'amendons et donc de récolter environ 120 000 tonnes de fruits chaque année.

La construction d'un produit pour répondre aux exigences d'un marché de « niche »

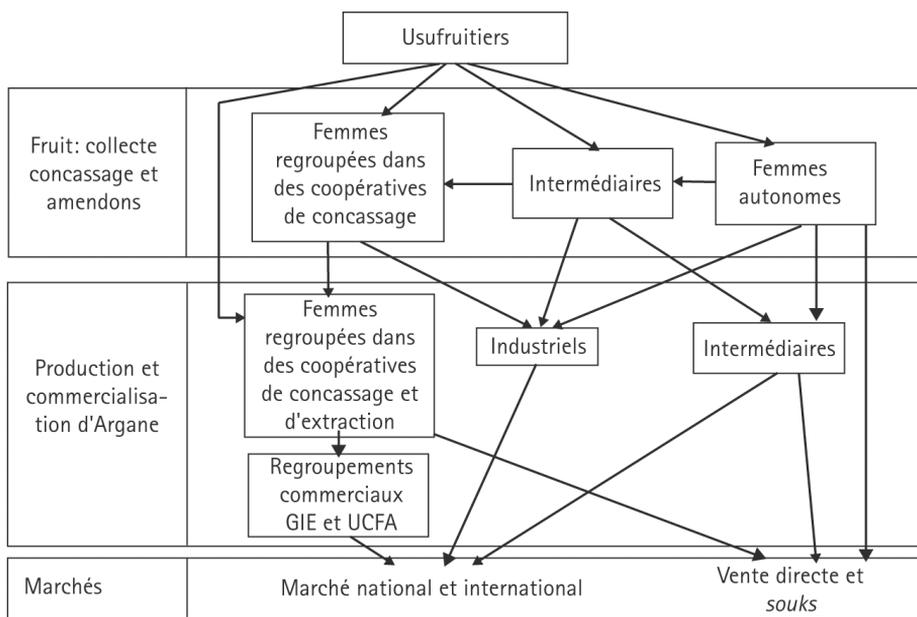
Jusqu'à présent, la valorisation de l'huile d'argan, en tant que ressource territoriale, s'est construite essentiellement par rapport à la demande des consommateurs ou des touristes des pays du Nord, et selon des normes répondant à leurs attentes. « Ainsi, pour satisfaire aux exigences du lucratif marché des cosmétiques, une huile plus "pure", plus aseptisée, a été élaborée, en supprimant l'étape de la torréfaction des amendons, propre à la fabrication de l'huile alimentaire. [...] Ce nouveau visage de l'huile d'argan marocaine, distincte de la production familiale, est bien éloigné de la tradition et de la culture dont elle se revendique ²⁵ ». Dans le cadre de l'analyse du fonctionnement de l'IGP Argane, la compréhension des causes de ce décalage est essentielle pour éviter les effets pervers d'un simple transfert Nord-Sud du modèle des AOC françaises (vin, fromage, farine de châtaigne, etc.) aux spécificités de l'arganeraie. Échapper à ce type « d'influence unilatérale » est un pas important pour aboutir à une réelle politique de codéveloppement rural en Méditerranée, tenant compte des spécificités régionales, nationales ou locales des territoires concernés.

Aujourd'hui, comme le montre le schéma 1, deux principaux types d'acteurs hétérogènes sont du côté de l'offre d'huile : les coopératives, à vocation sociale, issues des projets de développement ou d'initiatives liées

23. R. Simenel, G. Michon, L. Auclair, Y. Thomas, B. Romagny, M. Guyon, *op. cit.*, 2009.

24. R. Chaussod, A. Adlouni, R. Christon, *op. cit.*, 2005.

25. R. Simenel, « Les deux visages de l'huile d'argan », *Sciences au Sud – Le journal de l'IRD*, n° 51, septembre-octobre 2009, p. 13.

Schéma 1. Les relations entre acteurs, de l'amont vers l'aval de la filière argan

Source: AMIGHA, 2009.

au milieu associatif, et les sociétés privées, cherchant un bon retour sur investissement, attirées par les opportunités de gains à court terme. Ces deux catégories d'acteurs sont en concurrence pour s'approvisionner en matière première²⁶, produire et vendre en réponse à une demande en plein boom, mais aussi pour trouver de nouveaux marchés, diversifier et différencier les produits. L'image d'une production mécanisée est mise en avant par les acteurs du développement comme une garantie d'hygiène et de pureté des produits, en particulier pour l'huile cosmétique.

Les coopératives féminines constituent paradoxalement une filière sans ressource naturelle, mais bien dotée en financements extérieurs, provenant des bailleurs de fonds internationaux et des organismes étatiques marocains comme l'Agence de développement social (ADS). Zoubida Charrouf s'est fortement impliquée dans la constitution et la promotion de ces

26. On note une forte augmentation du prix des fruits, liée à la demande croissante et à la sécheresse (de 0,75 dh/kg en 2000 à 4,5 ou 5,5 dh/kg en 2008), qui coûtent en général plus cher aux coopératives qu'aux groupes privés, et de celui des amendons (en moyenne 90 dh/kg début 2009), pour une huile (cosmétique) vendue environ 23,5 euros le litre (2,5 kg d'amendons sont nécessaires pour produire un litre d'huile en moyenne), sortie d'usine.

coopératives, quitte à s'attirer les foudres de nombreux opérateurs²⁷. Le processus historique de création de la filière argan repose sur des réseaux associatifs et sur un discours d'expertise qui a prôné son développement à partir d'aspects de genre, sociaux, éthiques et écologiques. Les coopératives avaient officiellement comme objectif premier la sensibilisation des femmes à une récolte plus respectueuse des noix d'argan, et leur participation à la reforestation de l'arganeraie. Chaque femme devait s'engager à replanter dix arbres par an, tâche plus difficile qu'il n'y paraît compte tenu des problèmes spécifiques que pose la régénération de l'arganeraie (échec de nombreuses plantations) et les difficultés d'accès au foncier.

Il s'agissait aussi d'améliorer le statut social des femmes, en leur permettant de sortir de chez elles, d'être alphabétisées et formées, d'avoir un emploi et un revenu, même modeste. Comme la valorisation internationale de l'huile d'argan n'a que peu d'effet sur le niveau de vie des populations locales, certaines coopératives tentent de s'inscrire dans les circuits du commerce équitable. C'est le cas du GIE Targanine, soutenu par l'association Ibn Al Baytar. Le fait que la production d'huile soit portée par les coopératives constitue un avantage indéniable pour se positionner sur ce segment de marché. Certains opérateurs²⁸ soulignent l'intérêt de développer, dans les principales villes du Maroc, voire en Europe, un réseau de vente de produits à base d'argan issus des coopératives, selon le principe très en vogue des magasins solidaires, ou des Associations pour le maintien d'une agriculture paysanne (AMAP). Migrations & Développement réfléchit également à la création d'une plateforme de commerce équitable, s'appuyant sur les acteurs existants (magasins Artisans du Monde). En outre, la diaspora marocaine représente une force de commercialisation et d'achat non négligeable. Non seulement les commerçants marocains installés à l'étranger pourraient s'approvisionner auprès d'une centrale d'achat (garanties de qualité et de provenance de l'huile), et promouvoir ainsi les produits de l'arganeraie, mais l'ensemble de la communauté marocaine expatriée représente aussi une clientèle friande de retrouver les saveurs des produits du terroir.

De nombreuses coopératives, situées le long des routes fréquentées par les bus de touristes, font figure de musée vivant. Elles participent activement à une « folklorisation » des pratiques féminines et à la perte des savoir-faire, réduits ici à leur strict minimum. Les femmes « prolétarisées » ne sont plus, dans cette optique, que des « machines » bon marché à concasser les noix. Le coût de la main-d'œuvre n'est donc pas en cause pour justifier un prix de l'huile plus élevé dans les coopératives (300 dh/l en moyenne), que

27. « On me reproche trois choses. D'abord, d'avoir fait sortir la femme de chez elle. On me reproche d'avoir amélioré l'extraction de l'huile d'argan. Et on me reproche de m'intéresser à un arbre qui appartient au peuple et non aux universitaires ». Voir Les amis du CRDI, janvier 2002, www.crdi.ca

28. Migrations & Développement, « Étude sur le tourisme rural et les filières agricoles dans la province de Taroudant : huile d'argane, huile d'olive et safran », FAO, 2006.

dans la grande distribution. Les principaux postes de dépense sont le coût croissant d'achat de la matière première (nécessité de faire des stocks), les factures d'énergie, le coût des emballages et du montage de structures de commercialisation performantes. Dans la plupart des cas, les bâtiments et les machines ont été financés par des projets de développement, comme ceux soutenus par la GTZ²⁹ ou l'Union européenne³⁰.

Le projet « Arganier » a encouragé les coopératives féminines à adhérer à des GIE, pour les aider à commercialiser leurs produits à l'étranger. Ces GIE se divisent le territoire de l'arganeraie selon les délimitations administratives des provinces (schéma 2). Les GIE ont permis à 46 coopératives d'adhérer, pour un montant annuel de 30 000 dh, à la certification biologique ECOCERT, parfois contestée au Maroc³¹. Dans un contexte de raréfaction des fruits, les circuits d'approvisionnement en matière première occupent une place stratégique. C'est à ce niveau que la concurrence entre acteurs produisant l'huile est devenue la plus féroce. De nombreux intermédiaires (collecteurs, revendeurs, fournisseurs) s'interposent entre la population locale, les *souks*, et les unités de production mécanisée. On assiste à un certain décloisonnement des circuits d'approvisionnement, les mêmes fournisseurs pouvant parfois alimenter des sociétés privées et des coopératives. Il semble également illusoire de chercher à imposer, sans concertation, un mode de regroupement *ad hoc* des coopératives (unions, GIE, etc.). La participation réelle des femmes, les projets d'alphabétisation, de promotion de la scolarisation et de la santé communautaire, de formation des adhérentes et des responsables des coopératives sont des conditions indispensables à la mise en œuvre de toute nouvelle forme d'auto-organisation des acteurs de la filière.

Dans certains pays du Sud (Sénégal, etc.), les GIE ont une portée politique non négligeable, permettant à de petits agriculteurs ou pêcheurs d'avoir accès à des « arènes » reconnues d'action et de revendication sur des ressources,

29. La GTZ a notamment permis à treize coopératives de la province de Taroudant de se regrouper, en formant l'Union des coopératives féminines d'argan. L'UCFA doit aujourd'hui trouver des complémentarités avec l'ANCA, créée sous l'impulsion de l'UE. Les coopératives de l'UCFA ont, pour la plupart, conservé le procédé manuel traditionnel d'extraction de l'huile. Cette caractéristique peut constituer un atout intéressant pour valoriser l'huile alimentaire. En attendant la création d'une éventuelle AOC, les coopératives ont choisi de faire la mise en bouteilles et l'étiquetage dans les locaux de l'UCFA à Agadir, sous la marque *Tisaliwine*. Ainsi, la coopérative est assimilée par les adhérentes à une simple boutique de commercialisation (Migrations & Développement, *op. cit.*, 2006).

30. L'UE, en partenariat avec le gouvernement marocain (ADS), a lancé en 2003 un projet de 12 millions d'euros (financé à 50 % par l'UE), intitulé « Amélioration de la situation de la femme rurale et gestion durable de l'arganeraie », plus connu sous le nom de projet « Arganier », qui couvre toute la zone associée à la réserve de biosphère de l'arganeraie (RBA) et qui doit finalement s'arrêter fin 2009 (initialement, il devait s'achever en 2008).

31. M. Guyon, *op. cit.*, 2008.

Schéma 2. L'organisation des coopératives en groupements

Statut	Organisation de la filière des coopératives						Mission
Association	Association nationale des coopératives arganières (ANCA)						Promotion et défense d'intérêts
Groupement	GIE Argan Taroudant	GIE Targanine	GIE Vitargan	Union Tifaout N'ougadir	GIE Tizargane	Union des coopératives féminines d'Argane UCFA	Promotion et commerce
Lieu d'implantation	Taroudant	Agadir	Essaouira	Agadir	Tiznit	Agadir	
Coopératives adhérentes	8	6	5	10	5	22	Production
Femmes adhérentes	418	238	278	405	175	986	

Source: AMIGHA, 2009.

dont ils sont historiquement les ayants droit. En ce sens, les GIE participent d'un processus patrimonial d'appropriation engagé et pris en charge par ces acteurs. Les formes locales d'organisation doivent donc être examinées attentivement, dans leurs dimensions historiques, sociales et politiques, quels que soient leurs « initiateurs », leurs capacités de porter un processus collectif d'appropriation ou des changements sociaux et politiques.

On comptait, en 2005 au Maroc, une dizaine ³² de sociétés industrielles commercialisant l'essentiel de leur production hors de l'arganeraie, dont une partie importante à l'export (plus de 60 %) vers l'Europe, les États-Unis, le Canada, le Moyen-Orient et l'Asie. Les prix de vente pratiqués sont alors décuplés par rapport à ceux des marchés locaux. La bouteille d'huile alimentaire de 250 ml coûte en Europe entre 20 et 25 euros, dont cinq euros de marge pour le détaillant final. Les sociétés basées au Maroc réaliseraient des marges commerciales de l'ordre de 30 à 40 %. Selon Benoît Robinne, le très médiatique dirigeant de l'une d'elles (ABSIM), la traçabilité et les contraintes administratives pour exporter l'huile (certificats d'analyse prouvant la pureté des produits) doubleraient le prix de revient pour l'Europe. L'huile alimentaire, commercialisée au Maroc en grande surface, est vendue aux alentours de 200 dh/l. Au même titre que d'autres sociétés privées spécialisées, ABSIM participe activement à la promotion et à la médiatisation du produit, quitte à parfois forcer le trait. Elle contribue également au développement de la région, en y achetant d'importantes quantités d'amendons qui représentent une source complémentaire de revenus pour les populations locales. Les plus importantes unités privées de production d'huile sont généralement proches des grandes villes marocaines d'exportation, en dehors de la zone de l'IGP Argane. Que faut-

32. En 2009, il y en aurait 46, selon la liste de l'ANCA.

il donc penser du groupe ABSIM, qui produit actuellement son huile dans des laboratoires ultra-modernes des environs de Casablanca ? En tant que membre de l'AMIGHA, il bénéficie de l'IGP au même titre que les coopératives de l'arganeraie, renforçant ainsi la concurrence entre ces deux types de producteurs. Va-t-il devoir transférer ses capacités de production d'huile dans l'arganeraie ?

Le problème crucial des marges commerciales et du partage de la valeur ajoutée entre acteurs de la filière n'est pas spécifique à l'huile d'argan. Tous les produits estampillés « commerce équitable », comme le café, le cacao, le thé, ou le karité sont confrontés au même genre de difficultés. Les analyses en termes de chaînes de valeur permettent de questionner, au delà d'une simple étude de filière, les rapports de pouvoir qui déterminent l'appropriation de la valeur tout au long de la chaîne³³. Une telle étude concernant l'argan a été réalisée il y a quatre ans pour le compte de la coopération allemande³⁴. Elle distingue deux sous-chaînes de valeur selon le procédé technique utilisé pour l'extraction de l'huile : semi mécanisé ou entièrement à la main. Transmis de génération en génération par les femmes dans les villages, le procédé manuel³⁵ offre un rendement moindre mais il semble avoir un impact plus positif sur les populations locales, notamment en termes de réduction de la pauvreté. Le procédé mécanique, qui améliore la productivité du travail tout en réduisant sa pénibilité, se pratique en périphérie des zones urbaines et nécessite un approvisionnement régulier et important en matière première. Il permet de répondre aux spécificités des marchés internationaux. Ainsi par exemple, ABSIM produit entre 8 et 12 000 litres d'huile par mois, bien plus que n'importe quel GIE de l'arganeraie. Comme aucune machine ne brise encore correctement la noix d'argan, la plupart des industriels achètent des tonnes d'amendons à des grossistes, dynamisant la demande sur un marché spéculatif et concurrentiel qui n'existait pas auparavant. Les grossistes s'approvisionnent auprès des paysannes isolées qui n'ont pas le pouvoir de négocier la valeur de ce qu'elles livrent, le fruit lui-même, sa récolte, son dépulpage et son concassage. Un intermédiaire exerçant ce type d'activité pour le compte d'ABSIM déclare faire travailler environ 2 000 femmes dans la région d'Had Draâ, proche d'Essaouira³⁶. Cette

33. P. Raikes, M. Friis Jensen, S. Ponte, "Global Commodity Chain Analysis and the French *filière* Approach: Comparison and Critique", *Economy and Society*, n° 29, 2000/3, pp. 390-417.

34. GTZ-GFU, Value Chains for the Conservation of Biological Diversity for Food and Agriculture. Potatoes in the Andes, Ethiopian Coffee, Argan Oil from Morocco and Grasscutters in West Africa, division "Agriculture, Fisheries and Food", sector project "Food, People & Biodiversity", 2006, 78 p.

35. Le procédé traditionnel de fabrication de l'huile, entièrement manuel, est long et il obéit à toute une série de savoir-faire précis. L'extraction d'un litre d'huile demande huit à dix heures de travail pour une femme, avec un rendement qui dépasse rarement 30 %. L'huile ainsi produite se conserve mal, c'est pour cela qu'en général les femmes l'extraient au fur et à mesure qu'on en consomme.

36. M. Guyon, *op. cit.*, 2008.

déterritorialisation de la production mécanique d'huile, et donc d'une part importante des bénéfiques, conduit à considérer la région comme une simple zone d'approvisionnement en amendons.

Malgré une demande croissante de produits à base d'huile d'argan, les femmes qui concassent les noix, pour le compte d'entrepreneurs ou dans les coopératives, ne touchent, d'après nos enquêtes, qu'entre trois et six euros par litre d'huile. En outre, la modification des techniques de production, de traitement et de distribution de l'huile confronte les plus pauvres au risque d'exclusion du processus de commercialisation à grande échelle de ces ressources. En quelques années, avec le développement de nouveaux marchés et l'apparition d'autres producteurs d'huile que les familles rurales, on a donc assisté à des profondes transformations au sein d'une filière créée *ex nihilo*, répondant à une demande internationale de produits porteurs de nombreux symboles.

L'arganeraie, une forêt menacée de disparition ?

L'arganeraie représente aujourd'hui environ 70 % de la surface boisée du Sud-Ouest marocain et couvre une superficie estimée à 828 300 ha (plus de 20 millions de pieds). Il s'agit d'une forêt multi-usages (huile, bois de chauffe, d'œuvre ou pour la menuiserie, alimentation du bétail), qui ferait encore vivre 3 millions de personnes, dont 2,2 millions de ruraux. La forte dépendance des populations locales à l'égard de cet écosystème n'est pas nouvelle. Elle s'est traduite, tout au long de l'histoire, par l'existence de régimes juridiques et fonciers clairement définis et bien établis, quoique complexes. Dans tous les cas, l'accès à la ressource relève de droits privés exclusifs aux ménages ruraux.

L'arganier, arbre emblématique de la culture berbère, serait menacé par les pratiques locales. Le postulat des développeurs est apparemment simple. En aidant les ménages ruraux - notamment les femmes - à se lancer dans de nouvelles activités génératrices de revenus, ceux-ci seront moins dépendants de « l'écosystème arganeraie » pour leur subsistance, ce qui limitera sa dégradation, l'action des paysans en étant la cause principale. Des travaux récents³⁷, menés dans la région de Smimou (province d'Essaouira), montrent que pour répondre à une demande de matière première sans cesse croissante, les ayants droit peuvent recourir à des techniques plus agressives de collecte des fruits sur l'arbre. Il semblerait aussi que les populations locales investissent une partie des bénéfiques de l'argan en augmentant la taille de leur cheptel, bien que d'autres données montrent une diminution de la taille des troupeaux à l'échelle régionale.

37. T. Lybbert, N. Magnan, A. Aboudrare, "Household and Argan Forest Impacts of Morocco's Argan Oil Bonanza", *Journal of Environment and Development Economics*, à paraître.

Plusieurs études soulignent l'existence d'autres facteurs importants de dégradation de la forêt³⁸. L'impact (pourrait-on parler d'empreinte ?) écologique du développement économique de la région, largement impulsé par des investisseurs extérieurs (marocains et/ou étrangers), explique probablement que la forêt ne soit pas dégradée partout de la même façon. À l'échelle de toute l'aire de répartition de l'arganeraie, le phénomène de disparition pur et simple d'arbres se localise principalement aux alentours d'Agadir. Les défrichements y sont la cause, non des pratiques paysannes, mais de l'urbanisation non contrôlée, de l'essor du secteur touristique³⁹ et de l'agriculture d'exportation. Depuis plusieurs décennies, l'emprise croissante des surfaces irriguées s'accompagne de sérieuses dégradations environnementales⁴⁰ qui n'épargnent pas la forêt. A titre de comparaison, d'autres zones, comme celle de Smimou par exemple, caractérisée par une faible urbanisation et une prédominance de l'élevage caprin dans les systèmes de production, a subi au cours des vingt-cinq dernières années une perte nette d'arganiers difficile à quantifier du fait de sa faiblesse. On trouve bien moins de traces de dégradation au nord de l'arganeraie, dans les zones de montagne (Jbel Amsiten⁴¹) proches d'Essaouira, où la rareté de l'eau limite fortement l'essor de l'agriculture irriguée. À l'aide d'indicateurs de qualité des écosystèmes, des études⁴² montrent que les fonctionnalités écologiques des peuplements d'arganiers exploités par les paysans sont souvent meilleures que celles gérées sous la tutelle de l'administration forestière. En dépit de son caractère unique, il n'en demeure pas moins que l'arganier est confronté à de sérieuses menaces

38. M. Alifriqui, Consultation sur l'écosystème de l'arganier, PNUD, 2003 ; B. Bouzemouri, « Problématique de la conservation et du développement de l'arganeraie », dans Z. Charrouf (dir.), *L'Arganier, levier du développement humain du milieu rural marocain*, Rabat, actes du colloque international 27-28 avril, 2007, pp. 15-19.

39. Dans le cadre du plan Azur (10 millions de touristes en 2010), les périphéries des villes d'Agadir et d'Essaouira sont concernées par plusieurs projets immobiliers et de golfs de grande envergure.

40. L'intensification de ces activités agricoles se traduit par une baisse spectaculaire du niveau des aquifères souterrains, et par l'abandon de nombreuses exploitations d'agrumes, faute de ne plus pouvoir accéder à faible coût aux nappes phréatiques, devenues trop profondes. Seuls demeurent sur place les investisseurs capables de forer et de pomper l'eau toujours plus profond, ou de recourir, le cas échéant, à des ressources « non conventionnelles » (eaux dessalées, réutilisation des eaux usées traitées).

41. Ce massif forestier fut l'un des premiers à avoir été délimités au Maroc. Il fait partie de la zone A de la réserve de biosphère de l'arganeraie (RBA) et représente un des 154 sites d'intérêt biologique et écologique (SIBE) du Maroc. La province de Smimou a accueilli, en février 2009, un groupe d'étudiants de l'ENGREF de Montpellier, qui s'est livré à un exercice de diagnostic concerté et de prospective concernant le devenir de l'arganeraie (ENGREF, 2009).

42. M. Tarrier, M. Benziane, « L'arganeraie marocaine se meurt : problématique et bio-indication », *Sécheresse*, vol. 1, n° 14, 2003/1, http://www.secheresse.info/article.php3?id_article=228

qui justifient son statut de Réserve de Biosphère ⁴³ accordé en 1998 par l'UNESCO.

Cependant, ce statut protecteur, plus de dix ans après son établissement, ne s'est toujours pas traduit dans les faits par un arrêt des dégradations occasionnées à la forêt, dont 600 ha disparaîtraient chaque année ⁴⁴. Ni les services de l'État, ni la population locale, ni les investisseurs, ne sont parvenus à enrayer les causes de ce phénomène, souvent regroupées en quatre catégories : la coupe excessive de bois de la part des ménages ruraux et des charbonniers ; le surpâturage des chèvres et des chameaux nomades ⁴⁵ ; le déracinement des arbres pour réaliser des projets de l'État ou privés (fermes d'orangeraias et autres cultures d'exportation ; l'urbanisation accélérée). Toutes ces actions, réalisées aux dépens de la forêt, sans se soucier des problèmes de renouvellement des ressources et de biodiversité, portent préjudice, à moyen et long termes, à toute la filière. Comment inciter les acteurs de l'arganeraie à se lancer dans des programmes de reforestation, alors que la lente croissance des arbres et les taux d'échecs des plantations constituent de sérieux obstacles à la rentabilité des investissements engagés ? N'y aurait-il pas une contradiction, aux effets indésirables, entre l'écologie de l'arganier et l'organisation de la filière commerciale des produits à base d'argan ?

La plupart des opérations de replantation tentées jusqu'à présent n'ont pas permis des changements importants. Ces opérations demandent du temps et donnent pour le moment peu de résultats probants. Les propriétaires des terres concernées n'ont plus le droit de les exploiter pendant une certaine période, durant laquelle ils perçoivent des indemnités de reboisement, à raison de 350 dh par hectare et par an. Pour bénéficier de ces indemnités, les exploitants doivent se regrouper en association et consentir cinq années de mise en défens d'une superficie reboisée d'au moins 30 hectares. Pourtant, comme le constatent certains experts, « les projets d'aménagement sylvo-pastoral menés par l'État n'impliquent pas vraiment la population locale, malgré l'utilisation des concepts de démarche participative et partenariale par l'administration dans ses textes et ses discours ⁴⁶. » Il faudrait donc parvenir à associer les communautés « de base », depuis la phase de diagnostic et de programmation jusqu'à celle d'évaluation, à tout projet concernant la forêt d'arganiers, si l'on veut que les exploitants s'approprient les actions de conservation de cet écosystème. Ceci ne peut se faire sans une reconnaissance et une perpétuation des traditions de protection de

43. M. Bouamrane, J. Weber, « Comprendre et prévoir les itinéraires de concertation : quelques pistes pour la recherche et la formation », *Biodiversité et acteurs : des itinéraires de concertation*, UNESCO-MAB, n° 1, 2006, pp. 66-80.

44. On ne peut pas vraiment parler ici de déforestation majeure. Si ce rythme de dégradation se maintient et que l'on ne trouve pas de solution pour la régénérer, la forêt d'arganier aura disparu dans plus de 1380 ans.

45. M. Chamich, *Gestion des conflits liés aux ressources naturelles dans l'arganeraie du Souss (Maroc)*, thèse de doctorat en études rurales, université de Toulouse le Mirail, 2008.

46. Migrations & Développement, *op. cit.*, 2006, p. 13.

l'arbre, relevant généralement de mécanismes domestiques, collectifs ou communautaires, de gestion de l'arbre et de la forêt.

L'IGP ARGANE À LA RESCOURSSE D'UNE FILIÈRE EN PLEIN CHANGEMENT ?

Bien que l'on évoque beaucoup l'agriculture familiale dans les discours (pilier II du plan « Maroc Vert »), les politiques publiques persistent à encourager les producteurs les plus importants, capables de développer des filières compétitives à l'exportation, marginalisant ainsi les petits exploitants.

Dans le contexte actuel de standardisation des goûts et des besoins, d'uniformisation biologique et culturelle, de crise alimentaire internationale et de paupérisation d'un grand nombre de territoires ruraux, il est plus que jamais nécessaire de s'interroger sur les moyens permettant de parvenir à un développement local durable, qui soit motivé par autre chose que par le principe NIMBY (« Not in my back yard »). Dans une économie globalisée, les avantages compétitifs reposent aussi sur des données locales, qu'il est difficile de reproduire ailleurs. Avec l'ouverture des marchés internationaux et l'évolution des préférences des consommateurs, deux types de stratégies s'imposent aux producteurs locaux : celles basées sur le coût (faire le même produit moins cher) et celles recherchant la différenciation. Les questions de spécificité du produit (qu'est-ce qui fait qu'il est unique ?), des caractéristiques qui le lient à son territoire et aux savoirs locaux des communautés paysannes, et surtout leur reconnaissance, deviennent alors fondamentales.

Au cours des dernières décennies, on a pu observer en Europe⁴⁷ une certaine « fièvre » autour des signes distinctifs d'origine et de qualité (SDOQ) pour les produits agroalimentaires, que l'on pourrait même qualifier de « prolifération patrimoniale », fortement encouragée par les pouvoirs publics. Les pays en développement tentent aujourd'hui de rattraper leur retard dans ce domaine. Connaître l'histoire des SDOQ, en Europe et dans le monde, n'est pas inutile pour savoir si ce « modèle » ne rencontre pas des difficultés quand on « l'exporte » vers d'autres pays, notamment ceux en développement ou émergents. Une telle perspective historique permet également de mieux saisir les origines de la recherche en sciences sociales sur ces produits labellisés. Dans le cadre de processus de patrimonialisation, tous les dispositifs de certification des SDOQ des produits agricoles (AOC,

47. On dénombre actuellement en Europe 4 200 IGP, correspondant à des vins et spiritueux, et 640 IGP concernant d'autres produits. À elle seule, la France compte 593 IGP, qui réalisent un chiffre d'affaires de 19 milliards d'euros et font vivre 138 000 entreprises, la plupart situées en zone rurale. En Italie, ce sont 420 IGP qui représentent 12 milliards d'euros de chiffre d'affaires et 300 000 emplois. En Espagne, 123 IGP procurent 3,5 milliards d'euros de chiffre d'affaires. Voir M. François, S. Prak et al., *Indications géographiques : protéger les marques de territoire au profit des producteurs ruraux*, GREC-CEDAC 2009, <http://www.gret.org/ressource/pdf/igp-presentation.pdf>

IGP, Label rouge ⁴⁸, Agriculture biologique, Conformité des produits) poursuivent un objectif commun : donner une valeur économique à des spécificités (géographiques et humaines) initialement non marchandes, voire patrimoniales. Ils imposent en contrepartie aux producteurs l'obligation de créer des mécanismes collectifs d'accréditation et de contrôle crédibles, gageant de la réputation du produit sur tous les marchés. Le choix du système de certification nécessite une analyse fine des coûts (de transaction, etc.), mais aussi de tenir compte du paysage institutionnel du pays.

Les IGP, même si ce sont des démarches volontaires reposant sur les capacités d'action collective d'un groupe de producteurs, renvoient aussi aux notions de réglementation et de rôle des pouvoirs publics, à côté des instruments de marché. Elles nécessitent l'intervention d'une institution indépendante et représentative, chargée d'assurer la médiation entre les différents acteurs concernés. Portée par un collectif, l'IGP passe par l'obtention d'un consensus fondé sur la médiation des intérêts, éventuellement conflictuels. Son efficacité repose sur la mobilisation de nombreuses synergies, ainsi que sur un acteur tiers, public ou semi-public, pour la médiation. En ce sens, le cadre méthodologique des IGP se rapproche des notions de « médiation patrimoniale ⁴⁹ ». Le rôle de l'État est double : d'une part, l'encadrement institutionnel de ces démarches est indispensable (punir les pratiques déloyales, etc.) pour favoriser l'adaptation des dispositifs « importés » au contexte local et national, d'autre part, en intégrant ces dispositifs dans le cadre des politiques publiques de développement économique et rural des territoires. L'État apparaît comme un acteur important de légitimation, incontournable *in fine*, dans ses capacités à faire reconnaître (par des outils législatifs par exemple) des patrimoines en lien avec des groupes culturels, des territoires et leurs ressources.

L'intérêt d'une démarche IGP concerne à la fois les aspects économiques (valeur ajoutée, accès à des marchés de « niche »), environnementaux et socioculturels (préservation et valorisation de la culture locale). Grâce au lien entre le produit et son lieu de production, la qualité liée à l'origine, valorisée au travers d'une IGP, peut contribuer au maintien et au renforcement de l'activité locale. En effet, un produit fini, labellisé dans sa région de production, permet de retenir de la valeur ajoutée et de maintenir la population locale, réduisant ainsi l'exode rural. Les IGP peuvent également aider les exploitants agricoles à obtenir un meilleur prix pour leurs produits. Du côté de la demande, elles fournissent des garanties fiables aux consommateurs en ce qui concerne les caractéristiques du produit, et offrent une plus grande diversité alimentaire. Les SDOQ peuvent

48. Ce label est une marque collective, propriété de l'État, et concédée à des groupements de producteurs, dénommés aujourd'hui « groupements qualité ».

49. D. Babin, M. Antona, A. Bertrand, J. Weber, « Gérer à plusieurs les ressources renouvelables. Subsidiarité et médiation patrimoniale par récurrence », dans M.-C. Cormier-Salem et al. (dir.), *Patrimonialiser la nature tropicale*, Paris, IRD Éditions, coll. « Colloques et séminaires », 2002, p. 79-99.

donc potentiellement être un puissant levier de développement durable dans des zones agricoles fragiles ou marginales. C'est le cas du Sud-Ouest marocain, où les conditions particulières de production de l'huile d'argan, si elles représentent des contraintes, peuvent devenir aussi des avantages comparatifs en définissant les caractéristiques qui font la réputation d'un produit et justifient son prix élevé.

Reconnaissance internationale: enjeux en termes de droits de propriété sur la biodiversité et sur le patrimoine local

La protection juridique et la réservation exclusive des dénominations d'origine ne sont-elles pas en réalité des instruments de protectionnisme ou encore des moyens de défense d'intérêts corporatistes? S'agit-il d'instruments d'un progrès économique qui améliore le bien-être des consommateurs ou bien s'agit-il de freins à l'innovation, d'entraves à la concurrence et au libre-échange, protégeant une rente au profit des producteurs? Ces interrogations sont au cœur des controverses européennes et internationales suscitées par l'élimination des entraves non tarifaires aux échanges.

Le débat sur les IGP à l'OMC oppose actuellement deux catégories de pays⁵⁰: ceux qui défendent des produits de terroir, liés à une culture régionale ancienne, dont dépendent un grand nombre de petits producteurs, même si des acteurs économiques plus importants ou des industriels y sont associés; ceux qui défendent des entreprises industrielles, fabriquant des produits apparentés aux IGP, sans en présenter toutes les caractéristiques (coûts de production inférieurs, normes sanitaires, techniques de production mécanisées, etc.) L'huile d'argan n'échappe pas à cette dualité. Avec l'inscription de l'IGP Argane sur les registres de l'Office marocain de la protection intellectuelle et commerciale (OMPIC), les autorités vont pouvoir lancer auprès de la Commission européenne la procédure de reconnaissance et de protection de l'IGP en Europe, destination de près de 85 % des exportations marocaines d'huile d'argan.

La reconnaissance juridique, au niveau national et international (règlement 2081/92 de la Commission européenne), de ces dispositifs suscite une intense concurrence entre produits certifiés. Celle-ci se manifeste notamment entre les marques commerciales, ou régionales, et les dénominations d'origine⁵¹. De même, par nature, les stratégies de différenciation adoptées par les marques commerciales visent malgré tout à standardiser au maximum la production, à réduire les coûts, et à s'en tenir à une différenciation fondée sur des innovations marginales et un étiquetage attractif. L'IGP Argane constitue donc une étape clé pour mettre fin aux « usurpations d'identité » qui frappent le produit depuis

50. M. François, S. Prak et al., *op. cit.*

51. A. Torre, *op. cit.*, 2006.

des années, et limitent les effets positifs potentiels de sa valorisation au niveau local.

Les laboratoires Pierre Fabre, pionniers de l'utilisation des fruits de l'arganier depuis plus de vingt ans, ont déjà à leur actif quatre brevets sur l'argan. Certains journaux marocains voient dans le dépôt de la marque « Argane » en 1983 à l'Institut national français de la propriété industrielle la plus flagrante des usurpations, à laquelle personne n'a réagi sur le moment. Cette protection juridique, précise-t-on, concerne seulement les produits de parfumerie, cosmétiques et d'hygiène. Ainsi, selon la réglementation en vigueur, personne n'a en principe le droit aujourd'hui de commercialiser ou d'utiliser une marque renfermant le mot « Argane ». De nombreux laboratoires et sociétés utilisent l'huile d'argan comme clé de préparation ou excipient d'un grand nombre de produits⁵². Désormais au Maroc, les entreprises étrangères souhaitant développer ce commerce devront tenir compte des règles de l'IGP, qui aura à terme une portée internationale.

Les IGP sont susceptibles de préserver les produits traditionnels et les savoirs locaux, en protégeant une réputation liée à une connaissance locale. Le principal enjeu est la réciprocité, c'est-à-dire la reconnaissance internationale des IGP des pays du Sud, au même titre que le roquefort ou le champagne français par exemple. Le statut juridique des IGP devrait en effet remettre en question des arrangements antérieurs, notamment en matière de brevets déposés sur l'argan en dehors du Maroc. La défense des IGP nécessite un dispositif particulier de gestion de la propriété intellectuelle, tenant compte du fait qu'il s'agit avant tout d'un bien collectif, rattaché à un terroir et à une communauté. En ce sens, l'IGP Argane est bien la reconnaissance, pour le moment nationale et prochainement internationale, d'une protection de la propriété intellectuelle d'un collectif sur son territoire et sur ses ressources. À ce titre, elle s'intègre pleinement aux débats sur la biopiraterie⁵³ et les droits

52. Dans les cosmétiques vendus en Europe, la majorité des produits de grande consommation à base d'argan ne contiennent pas plus de 2 % d'huile. Les bienfaits sont dans ce cas douteux, mais les bénéfices substantiels.

53. Selon le Collectif Biopiraterie (*Le Monde*, 16 juin 2009), regroupant différentes associations internationales, lorsqu'un acteur privé pose un brevet sur un savoir construit et développé collectivement, il s'approprie l'intégralité des revenus économiques sans en partager les bénéfices avec les premiers développeurs de ce savoir. De plus, il nie l'antériorité des savoirs collectifs traditionnels en affirmant un principe d'inventivité. À ce jour, plus de 552 demandes de brevets sur des gènes aptes à s'adapter au changement climatique ont été déposées auprès des offices compétentes de par le monde. Ce mouvement a été renforcé par l'OMC, avec la signature de l'accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle (ADPIC), qui protège cette dernière selon des critères d'inventivité et de nouveauté, au terme de procédures juridiques complexes et coûteuses. De son côté, la convention des Nations unies sur la biodiversité inscrit dans le droit international la reconnaissance des savoirs traditionnels autochtones.

de propriété sur le vivant ou la biodiversité⁵⁴. Ces débats de fond sont très actifs au sud, avec les enjeux qui se dessinent autour des savoirs locaux, mal connus, que l'on cherche à valoriser autrement que par des brevets.

Certains pays asiatiques, sud-américains et africains sont en effet en train d'élaborer leurs législations nationales et inventorient les produits pouvant potentiellement bénéficier d'une IGP. Leur préoccupation centrale est la préservation du patrimoine agricole national, conformément aux principes de la convention sur la diversité biologique adoptée à Rio en 1992. Ce qui semblait être au départ une victoire des pays du Sud lors de ces négociations internationales, protégeant leurs intérêts nationaux, s'est finalement traduit par l'abandon de toute idée de bien collectif pour la biodiversité, ouvrant indirectement la porte à toutes les formes imaginables de privatisation du vivant⁵⁵. En renonçant à l'idée de patrimoine commun de l'humanité pour la biodiversité, les pays du Sud se sont finalement mis dans une situation difficile, créatrice de tensions et de rapports de force. La question de l'appropriation doit donc être envisagée à long terme, dans ses dimensions symboliques, d'action collective, d'arrangements et d'accords, et donc de rapports de force.

L'IGP Argane, dernier avatar d'un processus inachevé de patrimonialisation ?

Le dispositif de l'IGP Argane vise plusieurs objectifs. Il s'agit, en premier lieu, de promouvoir une appellation, assimilable à une marque collective, porteuse d'un capital de notoriété dans un contexte de diversification des produits et de forte concurrence. Les autorités et les opérateurs nationaux cherchent donc à protéger l'argan sur les marchés internationaux en faisant reconnaître l'IGP par l'OMC et l'UE. Aujourd'hui, après l'obtention de l'IGP Argane, il s'agit d'accompagner les producteurs dans l'application des règles fixées dans le cahier des charges. Au programme également, la mise en place du plan de contrôle pour la certification des opérateurs, que prendra en charge un bureau marocain spécialisé en la matière. C'est donc toute une réorganisation de la filière qui est visée.

L'administration, tout en soutenant l'agro-industrie tournée vers l'exportation pour des raisons économiques, cherche aussi à empêcher la délocalisation de l'ensemble de la filière hors de la région, berceau de l'arbre. Ce qui est visé, c'est la création d'une valeur ajoutée en soi,

54. T. J. Lybbert, "Patent Disclosure Requirements and Benefit Sharing: A Counterfactual Case of Morocco's Argan Oil", *Ecological Economics*, n° 64, 2007, pp. 12-18.; G. Azam, « Les droits de propriété sur le vivant », *Développement durable et territoires*, dossier 10, 2008, <http://developpementdurable.revues.org/index5443.html>

55. F. Thomas, « Biodiversité, biotechnologies et savoirs traditionnels. Du patrimoine commun de l'humanité aux ABS (Access to Genetic Resources and Benefit-Sharing) », *Revue Tiers Monde*, n° 188, octobre-décembre 2006, pp. 825-842.

reconnue à travers les qualités du produit et sa traçabilité, en liaison avec une localisation territoriale. Le rôle d'un organisme autonome de contrôle (certificateur) est ici crucial. La limitation de la vente en vrac et l'obligation de conditionner les produits sur place sont également des facteurs favorables au développement local. Nous avons vu qu'il n'était pas évident de maintenir les dimensions patrimoniales et identitaires de l'huile d'argan. Les mutations de la filière conduisent à une déterritorialisation croissante de la production, à une érosion des savoirs locaux (en dehors du concassage des noix), et à une multiplication du nombre d'acteurs, porteurs d'une image de l'huile qui correspond à une réalité de moins en moins connectée aux terroirs de l'arganeraie.

L'AMIGHA, créée en janvier 2008, s'est donnée beaucoup de mal pour mener à bon port la réalisation du cahier des charges de l'IGP Argane. Elle a été accompagnée dans sa démarche « participative » par des organismes de recherche, ainsi que par des experts français de la région Aquitaine, intervenant dans le cadre d'une coopération décentralisée engagée avec la région du Souss-Massa-Drâa. Cette dernière contribue activement aux initiatives profitant à la valorisation de l'argan, symbole de la préservation des savoirs traditionnels et de leur étroite relation avec la conservation de la biodiversité. Les opérateurs du secteur de l'artisanat, et d'autres filières agro-sylvo-pastorales à fort potentiel, sont invités à entamer une démarche similaire, en labellisant leurs produits remarquables ⁵⁶, en étroite synergie avec le secteur du tourisme rural ou solidaire.

La mise en œuvre de l'IGP a bénéficié de nombreux appuis institutionnels et de l'expertise des membres du réseau ORIGIN (Organisation for International Geographical Indication Network). L'AMIGHA est devenue adhérente de cette association, qui porte à son actif plus de 70 produits labellisés. Un des objectifs d'ORIGIN est de regrouper l'ensemble des exploitants agricoles, dont la qualité des produits est reconnue comme étant liée à un terroir ou à des pratiques ancestrales, pour peser sur les négociations à l'OMC. ORIGIN milite ainsi pour l'extension de la protection additionnelle, dont bénéficient les vins et les spiritueux, aux autres produits labellisés IGP. Certaines coopératives d'argan sont aussi appuyées par Slow Food ⁵⁷, qui a attribué en 2001 son prix annuel au GIE Targanine, initié par Z. Charrouf.

56. Safran de la région de Taliouine (province de Taroudant), miel, figes de barbarie, dattes, plantes aromatiques et médicinales, clémentines, etc. Voir Migrations & Développement, *op. cit.*, 2006.

57. Ce mouvement international (www.slowfood.com), initié en Italie puis fondé officiellement à Paris en 1989, tente de s'opposer aux effets culturels de la restauration rapide et de la standardisation des goûts, tout en défendant le patrimoine alimentaire mondial. Slow Food mène différents projets locaux et nationaux : l'Arche du goût, les Sentinelles (soutenues par leur fondation pour la biodiversité), le réseau Terra Madre (www.terramadre.org), etc. Depuis 2002, l'huile d'argan est une des « Sentinelles » de Slow Food, ce qui lui permet de bénéficier d'un grand nombre de petits projets en faveur des groupes de producteurs agricoles artisanaux.

Ce prix récompense des organisations qui, non seulement préservent la qualité gustative des aliments, mais agissent également en faveur de l'environnement et de la lutte contre les inégalités sociales (promotion du droit des femmes, approche par le genre, aide apportée aux personnes les plus vulnérables).

Malgré ces appuis techniques et institutionnels, l'élaboration du cahier des charges de l'IGP, puis son approbation par le ministère de l'agriculture, ont quelque peu traîné en longueur. Ce retard trahit la difficile médiation à mener entre les représentants des divers acteurs de la filière. Les plus influents, GIE et industriels du secteur, ont semble-t-il eu du mal à trouver un terrain d'entente. Un consensus s'est finalement dégagé, chaque partie ayant admis qu'elle avait tout à gagner des gages de qualité et de traçabilité maximales du produit offerts par l'IGP. L'AMIGHA, qui porte et revendique cette dernière, est aujourd'hui devenue une association stratégique. Elle constitue un réseau politique, regroupant des intérêts divergents, avec un seul accord sur la nécessité d'une IGP. Est-ce pour autant que celle-ci parviendra à réduire la vulnérabilité économique et politique des ménages de l'arganeraie ?

Du point de vue de l'analyse économique, l'IGP s'inscrit dans le courant de l'économie de l'information et de la réputation. On sait, depuis Akerlof (1970), que l'existence d'asymétries d'information sur la qualité réelle d'un produit conduit à terme à la disparition du produit de qualité. Pour qu'il se maintienne sur le marché, il faut que le consommateur dispose d'une information fiable lui permettant de ne pas se tromper, ou d'être trompé. Dans l'esprit d'Akerlof, les caractéristiques des produits se traduisent par un signal prix à l'égard des consommateurs. Cependant, l'IGP, en tant que bien collectif rattaché à un territoire, souligne l'ambivalence de la ressource argan, à la fois patrimoine commun et bien marchand. Les cadres théoriques disponibles dans le domaine de la gestion des ressources permettent-ils de rendre compte de cette dualité ? Peut-on concevoir, de manière autonome, une gestion de l'arganeraie basée sur la notion de patrimoine commun ? Plusieurs courants théoriques en économie, notamment les approches patrimoniales et le courant des ressources communes, se sont développés depuis les années 1970-1980 et offrent des éclairages intéressants sur ce débat ⁵⁸.

La communauté scientifique francophone a développé, depuis les années 1970, une approche novatrice sur les thématiques patrimoniales et territoriales, qui occupent désormais une place centrale dans les analyses relatives à la gestion durable des ressources et au développement local. Plusieurs concepts originaux et intégratifs ont été développés, comme

58. O. Petit, B. Romagny, « La reconnaissance de l'eau comme patrimoine commun : quels enjeux pour l'analyse économique ? », *Mondes en développement*, vol. 37, n° 145, 2009, pp. 29-54.

ceux de patrimoine naturel, de terroir ou de gouvernance territoriale ⁵⁹. L'approfondissement de cette démarche nécessite, d'une part, un cadre théorique unifié remplaçant les concepts de coordination entre acteurs, d'appropriation, d'exclusion et d'action collective dans leur contexte territorial et, d'autre part, de la confronter à d'autres approches ou réseaux scientifiques internationaux ⁶⁰.

L'organisation collective des acteurs de l'IGP se traduit par le respect d'un équilibre subtil entre coopération et compétition. Certaines structures sont en concurrence, car elles proposent des produits similaires sur le marché. Dans le même temps, elles doivent impérativement coopérer pour défendre la valeur collective de la réputation de l'IGP. Le processus de réappropriation de la valeur culturelle des produits et leur transformation en valeur marchande par le biais de l'IGP se traduisent en effet par des opportunités économiques pour certains acteurs, mais peuvent constituer une menace pour d'autres (jeu à somme nulle). En outre, toutes les parties prenantes n'ont bien évidemment pas le même pouvoir de négociation, et certains (investisseurs disposant d'une taille économique importante, etc.) peuvent être tentés de s'approprier une part disproportionnée des bénéfices créés par l'IGP.

Le processus qui entoure la création et le fonctionnement d'une IGP pose clairement la question de l'action collective. Des comportements opportunistes, de la part d'un groupe d'acteurs ou d'une entreprise donnée, peuvent être préjudiciables à l'action collective et mettre en péril la réputation, c'est-à-dire la valeur de l'indication. Un problème essentiel est donc de savoir comment les producteurs s'accordent entre eux sur le respect des règles d'exploitation identifiées dans le cahier des charges. L'apparition des comportements de *free rider*, à l'origine d'externalités négatives entre les différents exploitants de l'IGP, peut se traduire par une baisse de la qualité des produits. L'étude des mécanismes (contrats, modes de gouvernance, organisations basées sur la confiance entre acteurs liés par un terroir) qui permettent de limiter les tentations d'opportunisme à l'intérieur d'un groupe d'acteurs concernés par une IGP est déterminante. La filière de l'huile d'argan, marquée par des relations d'achat/vente induisant des coûts de transaction importants entre les parties prenantes et par des problèmes de partage des bénéfices, illustre bien cette nécessité à laquelle contribue activement le courant des ressources communes. Ce courant est bien incarné par les travaux d'Elinor Ostrom, première femme à recevoir, en 2009, le prix Nobel d'économie qu'elle partage avec Olivier Williamson.

59. E. Chia, A. Torre, H. Rey-Valette, « Vers une "technologie" de la gouvernance territoriale? Plaidoyer pour un programme de recherche sur les instruments et dispositifs de la gouvernance des territoires », *Noréis*, n° 209, 2008/4, pp. 167-177.

60. Tels que Resilience Alliance (<http://www.resalliance.org/1.php>) ou l'International Association of the Commons (www.iascp.org/).

On peut également appréhender les indications géographiques et autres AOC en les considérant comme des biens clubs⁶¹. Les IGP ou les AOC ont en effet certains attributs qui les rapprochent d'une analyse en termes de biens clubs : l'existence de mécanismes d'exclusion, la propriété de non-rivalité partielle (la réputation retirée de l'appellation par un des producteurs associés à l'IGP ne nuit pas à celle de son voisin), les questions de volontariat et d'encombrement, sans pour autant recouvrir complètement cette notion. Une telle approche permet de bien poser la question du contenu de l'accord trouvé entre les parties prenantes, de son maintien et de son respect⁶². En revanche, elle ne dit rien sur les conditions de création ou d'émergence de tels biens. De plus, le fait que l'IGP soit ouverte à tous les acteurs respectant le cahier des charges peut amener à douter de la pertinence de la comparaison avec un bien club. La réputation peut alors être analysée à la fois comme un bien collectif et un bien club. Tant que la taille du groupe ou du club de producteurs est limitée, et qu'il n'y a pas trop d'hétérogénéité entre les membres, les mécanismes collectifs peuvent fonctionner. Cependant, sur le territoire concerné, l'IGP permettra-t-elle aux populations les plus vulnérables d'entrer véritablement sur des marchés rémunérateurs, rendus accessibles par la globalisation ? Comme le rappellent Martine François et Seyrevath Prak⁶³, « la renommée des grands crus de Bordeaux et le chiffre d'affaires réalisé par les IG correspondantes est aussi le résultat [d'une longue histoire]. C'est la patiente valorisation d'un patrimoine collectif par toute une région que l'on peut considérer encore aujourd'hui comme un des facteurs de sa prospérité et du bien-être de ses habitants. »

Deux points centraux et interdépendants du cahier des charges de l'IGP Argane semblent poser de sérieuses difficultés : les limites du territoire de l'IGP et la question de la traçabilité des produits. La simplification extrême de l'image de l'huile, découlant de l'action des développeurs et des acteurs privés, a tendance à gommer les particularités propres à chaque terroir. Ainsi, la définition du territoire de l'IGP Argane couvre une zone de production très vaste (plus de 800 000 ha), comparée à celle d'autres AOC. À titre d'exemple, pour le Champagne français, la superficie du terroir concerné est de 33 000 ha. Il y aurait ainsi dans l'arganeraie un terroir unique, délimité par les contours de la Réserve de Biosphère, niant l'existence d'une multitude de lieux typiques, avec des climats, des sols, des formations forestières, des modes d'appropriation des ressources et des savoir-faire techniques très variés.

Dans la démarche actuelle, le fait que les fruits d'argan proviennent de la zone de l'arganeraie suffit à justifier l'origine du produit. Les critères de tradition et de relation au lieu n'apparaissent plus alors que

61. A. Torre, *op. cit.*, 2002.

62. R. Cornes, T. Sandler, *The Theory of Externalities, Public Goods and Club Goods*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996.

63. M. François, S. Prak et al., *op. cit.*, 2009, p. 7.

comme un simple artefact. Cette démarche, qui abuse le consommateur ignorant les dynamiques actuelles de la filière de l'huile d'argan, persuadé de consommer un « produit de terroir », correspond, par défaut, à la réalité de la production des coopératives et de certaines sociétés privées, qui se contentent d'édifier une traçabilité virtuelle du produit⁶⁴. Au lieu d'envisager une seule IGP pour toute l'arganeraie, comme c'est le cas aujourd'hui, ne pourrait-on pas voir émerger plusieurs autres formes de certification, liant la qualité du produit à son origine géographique, sans pour autant descendre jusqu'au niveau villageois (il y aurait plus de 70 000 *douars* dans toute l'arganeraie)?

En ne prenant pas en compte cette diversité au sein de l'IGP Argane, « l'homogénéisation de l'huile d'argan lui ôte son caractère typique et pourrait à terme laisser les consommateurs⁶⁵ ». L'arganeraie ne forme pas un territoire homogène, mais elle est constituée d'une grande variété de terroirs liée à la diversité des conditions écologiques, biogéographiques, agronomiques ou socioculturelles dans cet espace. Pour réellement préserver les savoirs locaux mobilisés autour de l'huile et de l'arbre ne faudrait-il pas s'orienter vers une véritable AOC « huile d'argan traditionnelle », totalement faite à la main? Ciblée sur le marché des huiles alimentaires haut de gamme, une telle AOC pourrait conduire à laisser la production d'huile cosmétique, la plus rémunératrice pour le moment, à des acteurs économiques susceptibles de recourir à des techniques modernes d'extraction et éventuellement de concassage des noix. Ce marché porteur peut-il être abandonné aux mains des seuls investisseurs privés, bien plus puissants financièrement que la majorité des ménages ruraux de l'arganeraie? Une telle AOC permettrait néanmoins de redonner aux savoirs locaux féminins la place qu'ils ont perdue avec le développement de la mécanisation.

Qu'elle soit issue des coopératives, des producteurs privés ou des *souks*, nul n'est aujourd'hui en mesure d'assurer une véritable traçabilité de l'huile d'argan, malgré les efforts réalisés dans ce sens. La spécificité des produits à base d'argan doit être maintenue dans la filière, ce qui impose un système de traçabilité, notamment en amont (des arbres aux amendons) et d'étiquetage coûteux. Cependant, le lien au terroir n'est pas facile, ni à démontrer, ni à formaliser; il tend à figer les savoirs et les méthodes de production. De plus, tous les mélanges d'huile ou d'amendons, effectués à divers stades de la filière (sur les *souks*, dans les coopératives ou les sociétés industrielles), ne facilitent pas la traçabilité du produit, pourtant essentielle pour satisfaire la demande exigeante des consommateurs du Nord. Même les coopératives, confrontées à des difficultés d'approvisionnement en matière première, ont tendance à utiliser des fruits et des amendons qui ne proviennent pas du terroir dans lequel elles s'inscrivent.

64. R. Simenel, G. Michon, L. Auclair, Y. Thomas, B. Romagny, M. Guyon, *op. cit.*, 2009, pp. 51-74.

65. R. Simenel, « Les deux visages de l'huile d'argan », *Sciences au Sud*, n° 51, septembre-octobre 2009, p. 13.

CONCLUSION

Au terme de cette réflexion, il est possible de tirer quelques enseignements plus généraux à partir de l'étude de cas que nous venons de mener. La ressource argan et ses différents enjeux illustrent bien les tensions qui existent entre une logique conservatoire et une logique marchande en matière de développement durable local. Les enjeux autour de l'arganeraie sont ainsi de plusieurs ordres : économiques (développer l'argan comme produit cosmétique d'exportation à haute valeur ajoutée), sociaux (mise en avant de collectifs de femmes, participer à leur émancipation, réduire la précarité croissante des familles engagées dans un travail « industriel » qui ne porte pas son nom), politiques (maintenir les populations rurales sur place dans un contexte géopolitique tendu, en particulier entre le Maroc et l'Algérie) et environnementaux (préservation d'un patrimoine unique à l'échelle du globe en termes de biodiversité).

Le dynamisme de la valorisation économique du produit contraste avec l'immobilisme juridique du statut de l'arbre, mais aussi avec le peu de reconnaissance dont bénéficient les pratiques et savoirs locaux. L'IGP Argane sera-t-elle à même de résoudre cette tension entre logiques marchandes et patrimoniales, en redonnant notamment plus de poids à l'État dans les mécanismes de la filière ? Compte tenu de l'intégration rapide de l'économie de l'arganeraie aux marchés internationaux, la puissance publique a en effet un rôle important d'arbitre et de légitimation à jouer. Les pouvoirs publics peuvent par exemple agir en faveur d'une forte réduction de l'exportation en vrac de l'huile, afin de conserver aux populations locales une part plus importante de la valeur ajoutée. De plus, l'IGP Argane devrait être accompagnée d'une taxation dissuasive, voire d'une interdiction d'exportation des amendons avant leur transformation en huile. Ce commerce, très lucratif pour certains notables et intermédiaires locaux, diminue la compétitivité du Royaume dans ce domaine stratégique. Plusieurs pays importent ainsi des amendons du Maroc pour produire de l'huile dans leurs laboratoires. On retrouve souvent des produits à base d'argan *made in* Tunisie, France, Espagne ou Israël. Ce pays, terre d'accueil de centaines de milliers de juifs marocains, a fait planter en 1984 plus de 100 hectares d'arganiers dans le désert du Néguev, et il semblerait qu'il soit devenu un fournisseur privilégié des grands laboratoires cosmétiques des pays du Nord.

Le bilan que nous avons esquissé des effets des mutations récentes de la filière de l'huile d'argan montre donc qu'il existe un décalage croissant entre deux des grands objectifs que les développeurs s'étaient fixés : la valorisation commerciale du produit, d'une part, et la conservation de l'arbre et de la biodiversité, d'autre part. Néanmoins, l'incidence du marché de l'huile d'argan sur la conservation de l'écosystème reste très mal évaluée. Ces questions renvoient à la problématique de l'arbre et des écosystèmes de l'arganeraie, aux contraintes spécifiques de croissance et de régénération des boisements, qui interrogent les modalités de sa conservation et/ou de

son amélioration génétique. Au niveau local, parmi les nombreuses actions lancées dans l'arganeraie ces dernières années, une d'entre elles consiste à convaincre les femmes, travaillant ou non dans les coopératives, de ne pas vendre au litre, et encore moins dans des bidons ou des bouteilles en plastique, une matière aussi précieuse que l'huile d'argan⁶⁶. Une façon simple de mettre en valeur cette huile consiste à la conditionner dans des bouteilles ou des flacons de petite contenance (6 à 10 cl), dont le prix reste abordable si certains monopoles sur ces derniers sont cassés. Les industriels ont parfaitement compris ce problème et jouent au maximum sur l'emballage de l'huile en petit volume, qui souligne sa rareté et ses bienfaits.

On observe également une multiplication des acteurs qui interviennent sur cette ressource patrimoniale, où dominent les développeurs, les coopératives et les GIE, mais aussi des acteurs privés. Parmi ces nouveaux acteurs, il convient de ne pas oublier la diversification des consommateurs locaux, nationaux et étrangers. On pourrait alors analyser les transformations de la filière, en partant des usages finaux du produit plutôt que de sa production. Une telle approche permettrait d'éclairer les savoir-faire et les valeurs qui fondent au départ cette filière. Ainsi, la demande pour l'huile d'argan en Europe nécessiterait des études plus approfondies pour en saisir la diversité. La construction du lien patrimonial entre le consommateur et l'huile d'argan, au risque d'apparaître comme le « patrimoine des autres », passe obligatoirement par la reconnaissance de ce produit sur les marchés internationaux. Cette perspective, en se plaçant du côté de la demande et non plus uniquement de l'offre, permet alors de faire un rapprochement entre le processus de patrimonialisation et un processus de construction d'une caractéristique, au sens de Lancaster⁶⁷.

La création d'une IGP Argane au Maroc permet aussi de proposer un regard croisé Nord-Sud, à travers l'idée que ce type de processus de patrimonialisation est un modèle de développement qui se répand très vite actuellement. Plusieurs pistes d'interrogation émergent : comment transfère-t-on de tels modèles « occidentaux » au Sud ? Comment les acteurs s'en emparent et en font des leviers de développement local ? Enfin, les approches systémiques, en termes de processus de patrimonialisation, permettent de mieux comprendre la cohabitation de divers processus d'appropriation de la ressource argan et du produit, qui s'enchevêtrent et qui de fait interrogent les capacités et les possibilités d'action collective. Ces dernières se manifestent tant au niveau coutumier (pratiques d'*agdal*), qu'en ce qui concerne les dispositifs mis en place avec l'essor de la filière argan (coopératives, GIE), et plus récemment dans le cadre de l'IGP. Or, nous avons vu que le processus en cours exclut de fait des négociations de l'IGP certains usagers ou ayants droit historiques, en particulier les ménages ruraux de l'arganeraie.

66. Migrations & Développement, *op. cit.*, 2006.

67. K. J. Lancaster, "A New Approach to Consumer Theory", *Journal of Political Economy*, n° 74, 1966, pp. 132-157.

Les populations locales sont en effet rarement conviées à ces constructions patrimoniales. Leurs capacités de réponse et d'action sont limitées, et surtout ne sont pas reconnues. Les communautés rurales sont alors souvent exclues, car pensées en dehors de la nature et incompetentes à construire ces patrimoines. Elles peuvent du coup être incitées à détourner ces constructions (la délimitation des pratiques qui leurs sont imposées), et à affirmer autrement leur capacité d'action. De nouvelles formes d'organisation sont susceptibles de voir le jour, qui dénoncent en particulier les pratiques de corruption, de détournement, et s'inscrivent ainsi dans les jeux politiques locaux, conduisant finalement les ménages ruraux à se réapproprier la ressource. Une des questions qui se pose est finalement la suivante: comment recréer ou « refaire » du patrimoine local, sachant que les véritables porteurs et titulaires des droits d'usage sont largement exclus des processus de valorisation de la ressource ?

BIBLIOGRAPHIE

Association marocaine pour l'identification géographique d'huile d'argane (AMIGHA), 2009. Lettre d'information n° 2, avril. Dossier: présentation synthétique du cahier des charges et du plan de contrôle de l'IGP Argane.

G. Akerlof, "The Market for Lemons: Quality, Uncertainty and Market Mechanism", *Quarterly Journal of Economics*, 84, 1970/3, pp. 488-500.

A. Rice, "Is there such a Thing as Agro-Imperialism?", *The New York Times*, 22 novembre 2009, www.nytimes.com/2009/11/22/magazine/22land-t.html?_r=1&emc=eta1

A. Torre, « Économie de la proximité et activités agricoles et agroalimentaires. Éléments d'un programme de recherche », *Revue d'économie régionale et urbaine*, n° 3, 2000, pp. 407-426.

A. Torre, E. Chia, « Pilotage d'une AOC fondée sur la confiance. Le cas de la production de fromage de Comté », *Annales des Mines, Gérer et Comprendre*, n° 65, septembre 2001, pp. 55-68.