
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 émarger, 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 gouvernamentalité 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.

Miras Claude de.

De la gouvernance à la gouvernamentalité ? : action publique territoriale au Maroc.

In : Moisseron Jean-Yves (ed.). Action publique et gouvernance en Méditerranée.

Maghreb-Machrek, 2010, (202), p. 33-48.

ISSN 1762-3162