HAL
open science

Le développement contre la représentation

Myriam Catusse, Karam Karam

To cite this version:

Myriam Catusse, Karam Karam. Le développement contre la représentation. Michel Camau et Gilles Massardier. Démocraties et autoritarismes - Fragmentation et hybridation des régimes, Karthala, pp.85-120., 2009, CSPC. halshs-00438759

HAL Id: halshs-00438759

https://shs.hal.science/halshs-00438759v1

Submitted on 4 Dec 2009

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Please purchase PDFcamp Printer on http://www.verypdf.com/ to remove this watermark.

Le développement contre la représentation ?
La technicisation du gouvernement local au Liban et au Maroc

Myriam Catusse
Karam Karam[1]

Ce chapitre aborde la question des recompositions entre *politics* et *policies* à l'aune de la comparaison des réformes actuelles du « gouvernement local » au Maroc et au Liban. Bien sûr, les faits observés à l'échelle des institutions locales ne constituent pas un simple succédané des tendances observables à l'échelle des institutions politiques nationales. Mais dans ces deux cas, les arènes politiques locales furent, au cours des années 1990-2000, le théâtre de transformations des régimes politiques, à un double titre : d'abord parce qu'on y observe le développement de régimes « partiels » de gouvernement, de formes singulières et volontairement encadrées ou spécialisées d'exercice du pouvoir, au nom d'une « technicisation » du gouvernement ; ensuite, parce que les restructurations des politiques locales pèsent sur l'ingénierie générale du gouvernement, en redessinant les relations du centre et sa « périphérie », en déplaçant outils et ressources d'autorité et en réaménageant, de façon concurrentielle, des dispositifs de contrôle et de fabrication de l'action publique.

Qu'entend-on par « technicisation » du gouvernement ? Un usage singulier de figures et d'outils présentés comme « techniques » plus que « politiques » non seulement dans la fabrication des politiques publiques mais également dans les arènes de la compétition pour le pouvoir. Comment les recompositions de la politique locale affectent-elles les régimes marocain et libanais, la logique des institutions comme celle de l'exercice de l'autorité ?

Dans les deux pays, l'heure est à la « décentralisation » et à la réforme des collectivités locales. Les réorientations – et délocalisations – de l'action publique transforment les modalités de la « gouvernance », et en particulier les interactions entre différents niveaux de transactions et d'échanges politiques. De plus, elles s'accompagnent d'une diversification des filières de légitimité politique. Elles suscitent ainsi des représentations et des attentes variées sur la transformation des deux régimes.

Le terme « décentralisation » renvoie à des dispositifs très dissemblables dans les deux cas. Pourtant, des discours prescriptifs très similaires sont proposés ici et là sur ce que doit être (ou ne pas être) la décentralisation, en mettant en avant son potentiel de « démocratisation » ou de « modernisation »[2]. Les instruments utilisés par les réformateurs marocains et libanais puisent dans un pot commun, normalisé par les agences internationales de développement : celui des « *tools kits* » de la « bonne gouvernance locale »[3] et ses figures quasiment imposées. Ces derniers valorisent un langage technique et récusent toute charge « politique », comme si les performances de la réforme reposaient avant tout sur des savoir-faire transposables et adaptables de contextes en contextes. Ils s'assortissent d'un discours sur la démocratie, mais comme toile de fond à laquelle devrait conduire tout naturellement le renforcement du pouvoir des « communautés locales » (*local community*) et le respect de dogmes néolibéraux tels que la rigueur budgétaire, la libéralisation du marché et la réduction du champ d'intervention de l'État (A. Kazancigil, 1998). En ce sens, la décentralisation est présentée par ses promoteurs nationaux ou internationaux comme une voie idoine pour

[1] Cette enquête s'appuie en large partie sur un travail mené de façon collective dans le cadre du programme de recherche *Les municipalités dans le champ politique local. Effets de l'importation des réformes de décentralisation dans la gestion de villes d'Afrique et du Proche Orient*, Paris, programme PRUD (voir Lebris *et alii*, 2003).

[2] Pour une discussion plus générale de ce problème, nous nous permettons de renvoyer à la contribution de R. Otayek dans le présent volume : *Décentralisation et résilience des autoritarismes en Afrique : une relation de cause à effet ?*

[3] UN-Habitat, « La Campagne globale pour la bonne gouvernance », www.unchs.org/govern/frintro.doc

Please purchase PDFcamp Printer on http://www.verypdf.com/ to remove this watermark.

transformer des régimes, à l'aide d'outils techniques variés, et pour les démocratiser. Elle relèguerait les clivages partisans et idéologiques au cimetière de causes subalternes au profit de la promotion de modalités formelles et procédurales d'encouragement à la participation.

Dans les cas libanais et marocain, où le pluralisme est fortement limité par des contraintes politiques et institutionnelles, ces « prêts à agir » contribuent à affaiblir encore la portée de la légitimité démocratique (celle de la représentation issue des urnes notamment). Au nom de la modernisation et du développement de leurs économies et de leurs institutions, les réformes privilégient les *policies* et les acteurs ou instruments « techniques » au détriment du *politics*[4] et des logiques de partis. Ceci pourrait conduire à surévaluer, dans l'analyse des recompositions entre action publique et jeux politiques, la part et l'importance des compétences techniques et expertes par rapport à des ressources plus politiques, ou du moins plus « démocratiques ». D'autant que dans les deux pays, la réforme est impulsée par « en haut » ou plus exactement par le « centre » qui entend organiser ou réorganiser sa périphérie. Le local est alors envisagé comme un réceptacle de l'autorité de l'Etat. Il détermine le choix des niveaux de réponse privilégiés et, par là, des outils d'action et de partage des ressources retenus par les autorités centrales.

En fait, les logiques de la décentralisation prennent des chemins divergents au Maroc et au Liban en affectant de façon presque opposée l'équilibre des relations entre le jeu politique et l'action publique. Au Maroc, la délégation accrue de compétences aux autorités locales touche d'abord des aspects institutionnels de l'action publique. Paradoxalement, elle tend à accentuer la centralisation de la décision et de la structure des élites, en privilégiant des « experts » du développement local proches du centre administratif. Au Liban, c'est la sphère de la compétition politique qui est avant tout mise à l'épreuve du changement, par la reprise du cycle électoral communal interrompu de 1963 à 1998. Elle entrouvre la porte à des outsiders, issus de l'action de terrain qui cherchent à opposer leurs compétences techniques (par exemple écologiques) aux ressources politiques traditionnelles. Autrement dit, si les dispositifs de la décentralisation sont pluriels, les enjeux politiques de sa mise en œuvre peuvent également être variés, voire diamétralement opposés.

Ces enjeux se mesurent au niveau des (ré)formes de l'Etat, d'abord. Au Maroc, il s'agit de « dégraisser » un Etat fort et centralisé. Au Liban, au contraire, l'objectif de la réforme serait de « consolider » un Etat faible en quête de centre politique unique et organisé. Mais la réorganisation du régime est également en cause. Dans les deux cas, le changement, si changement il y a, se situe en dessous du seuil de la démocratisation : aucune révolution, pas de rupture substantielle dans le sens d'une « démocratisation » manifeste, ni pour le Maroc post-Hassan II[5], ni pour le Liban de l'après Taëf[6]. Bien au contraire. Mais les réformes des collectivités locales transforment ces deux régimes en affectant leurs institutions, les rapports de force entre différents types d'autorité et de légitimation. Elles tendent à instituer en outre des régimes particuliers de gouvernement, sectorisés (par exemple pour les politiques d'écologie ou de développement local), ou cantonnés à des territoires singuliers (notamment celui de la ville). Ces déplacements et spécialisations des arènes de la fabrication des politiques publiques influencent, au niveau local en particulier, l'exercice du métier politique. Ils pèsent également sur l'articulation entre les transformations locales et sectorielles du

---

[4] Dans sa contribution au présent volume, *« Politics et policy vont en bateau » ; que reste-t-il de la classification des régimes politiques africains ?,* P. Quantin analyse en détail ces processus.

[5] En juillet 1999, Mohammed VI a succédé à son père Hassan II Roi du Maroc depuis mars 1961, suscitant de nombreuses attentes en termes de changement de régime.

[6] Les accords interlibanais signés dans la ville de Taëf en Arabie Saoudite, en octobre 1989, ont mis fin à une guerre civile libanaise (1975-1990). Résultats d'un laborieux compromis, ils constituent le corpus de référence du régime post guerre civile à partir duquel est révisée la constitution libanaise. Tout en envisageant à terme son démantèlement, ils confortent le système de confessionnalisme politique, mis en place en 1943 par le « pacte national ».

Please purchase PDFcamp Printer on http://www.verypdf.com/ to remove this watermark.

gouvernement et la stabilité de ces régimes : stabilité remarquable du régime marocain à l'épreuve de réformes d'ampleur ou encore l'instabilité chronique du régime libanais où après la guerre civile, sous tutelle syrienne ou après, malgré la succession de crises internes alarmantes, la gestion du pouvoir reste contrôlée par les mêmes familles politiques et logiques communautaires.

En termes d'autorité politique, l'affichage de compétences techniques semble prendre, dans les deux cas une certaine ascendance devant la légitimité représentative. Mais l'apparence ne doit pas tromper. Certes, les réformes de l'Etat et sa décentralisation font appel d'air pour l'émergence de nouvelles dispositions à la politique (au sens des *policies* et du *politics*). Elles s'accompagnent de représentations du « bon gouvernement » et de sa modernisation qui se nourrissent d'un discours sur les avantages de la technocratie et les désavantages de la politique partisane. Cependant, la portée de ces prescriptions ne produit pas les mêmes effets dans ces deux pays, pour des raisons qui tiennent aux caractéristiques et à l'histoire politique de leurs sociétés.

En comparant la façon dont la réforme de l'Etat et la décentralisation sont déterminées par l'organisation du régime politique – ses institutions mais aussi la façon dont elles sont gouvernées et conduites –, et comment en retour les nouveaux dispositifs affectent le régime, nous voulons montrer que les enjeux et les échelles de la légitimation de l'action publique restent étroitement subordonnés à une histoire et des dispositifs reliant l'Etat et sa « société locale » (pour peu que cette image ait un sens). Les héritages de ces entrelacs institutionnels éclairent ce qui se joue dans la décentralisation. Le poids de la centralisation du régime marocain comme celui des fiefs territoriaux libanais sont des variables déterminantes dans les formes et les enjeux que prend la décentralisation dans les deux pays.

Mais le fait de choisir deux cas aussi éloignés doit aussi permettre d'élargir le domaine de la comparaison. On peut examiner la façon dont la mise en œuvre de techniques de gouvernement semblables produit des effets singuliers dans deux contextes dissemblables : il s'agit alors de prendre en compte les effets de l'histoire et du lieu pour proposer une comparaison socio-historique de la transformation de régimes. Mais on peut également questionner la manière dont l'analyste met en exergue tel ou tel aspect de la réforme en fonction d'où il parle et de ce qu'il s'attend à voir. En d'autres termes, les savoirs locaux et idiosyncrasies « indigènes » influencent le regard que l'observateur, et plus encore le comparatiste, porte sur les processus en cours. L'exercice de comparaison porte alors autant sur les processus de formation des institutions que sur les attentes et anticipations des différents acteurs de la décentralisation. De ce point de vue, le Maroc et le Liban offrent des points de vue particulièrement contrastés qui engagent tout à la fois à les appréhender à l'aune d'universaux et à rechercher« *une fidélité aux perceptions et analyses autochtones* » (Picard, 2006, p. 61).

Le même constat de « technicisation » du gouvernement donne lieu à un système d'interprétation différent dans les deux cas. D'un côté les représentations dominantes et partagées du régime marocain n'accordent que peu de sens à ce qui peut se passer à l'échelle locale indépendamment du centre. Si bien qu'elles envisagent la décentralisation principalement sur la base des rapports de forces entre les tenants du régime et leurs éventuels challengers. De l'autre, la faiblesse de l'Etat libanais, concurrencé à l'intérieur et à l'extérieur de ses frontières, inscrit la question de la décentralisation dans une histoire conflictuelle de leaderships localisés. Dans le cas du Maroc, l'accent est généralement mis sur l'importance de la dépolitisation des questions traitées, en tant qu'élément constitutif du système autoritaire (Ferrié, Roussillon, 2004)[7]. L'euphémisation des enjeux soulevés dans le *policy making*

[7] Voir aussi dans le même volume, F. Kohstall *« La démocratie renversée ». Sur l'usage de la "bonne gouvernance" en Egypte et au Maroc. Le cas des réformes de l'enseignement supérieur* ; F. Vairel, E. Ongun, *Mobilisations protestataires et ressources internationales : une comparaison Turquie-Maroc*.

Please purchase PDFcamp Printer on http://www.verypdf.com/ to remove this watermark.

relèverait de techniques éprouvées de « domestication de la dissidence » (et donc de l'arène des *politics*) (Tozy, 1991). La « technicisation » du gouvernement local marocain serait un instrument de plus dans la vaste panoplie du Palais pour désamorcer toute éventuelle dissidence politique. Les voies que prend la décentralisation accentueraient cette tendance à isoler l'action publique du jeu politique, au profit de l'administration centrale. Au Liban, à l'inverse, l'idée d'une surpolitisation des enjeux de l'action publique, notamment *via* le poids du confessionnalisme politique[8], est souvent évoquée pour expliquer les défaillances de l'action publique, et au-delà pour expliquer la pérennité du système et la monopolisation de la représentation politique par un groupe limité de familles. Elle fut évoquée pour expliquer les origines du conflit (El-Khazen, 2000) ; elle le reste pour expliquer les logiques de formation de l'Etat : ce dernier « reste une arène de compétition entre les représentants des différentes communautés » (Picard, 2001, p. 202). Quant au régime, il est aux prises de patrons de clans et de communautés qui se disputent l'accès aux ressources collectives. Le « chef a besoin du conflit pour montrer à sa communauté et à sa clientèle qu'ils ont besoin de lui. Le même conflit génère ressources et pouvoir » (Dagher, 2001). La « technicisation » du gouvernement local est alors analysée comme une stratégie de plus pour les élites locales et communautaires en vue de renforcer leurs emprises territoriales. Et dans ce cas précis, l'action publique serait surdéterminée par le *politics*.

Plutôt que de travailler sur les « performances » des institutions décentralisées et de les comparer, par exemple, en fonction de critères établis sur le « marché international de la démocratisation »[9], nous avons donc préféré montrer que la « décentralisation », souvent initiée par « en haut » et par « le centre », voire par « ailleurs » - au vu de la forte implication des bailleurs étrangers dans ces réformes - est loin de se réduire à une « anecdote technique »[10], encore moins à une démocratisation de la vie politique dans le sens d'une plus grande participation des citoyens à la décision publique. Elle ne nivelle pas les régimes par des aménagements institutionnels strictement similaires ou même par la référence aux mêmes canons de la « bonne gouvernance ». Mais elle transforme les relations entre la « *politique électorale* » et « *la politique des problèmes* » (Leca, 1996 ; Hassenteufel, Smith, 2002) en créant des tensions entre l'institution de régimes localisés et spécialisés de gouvernement et la stabilisation des systèmes politiques.

Pour examiner comment se réarticulent régimes locaux et nationaux de gouvernement, nous avons choisi de travailler en premier lieu par contraste (*partie 1*). Nous situant « de loin », nous soulignons le poids de variables institutionnelles et historiques qui déterminent les enjeux de la mise en œuvre les politiques de décentralisation. Elles influencent les relations entre « l'Etat » et la société « locale » et participent par là à la caractérisation des régimes libanais et marocain. Dans cette perspective, les évolutions des rapports *politics/policies* s'avèrent particulièrement divergents. Elles confortent les savoirs locaux sur ces régimes, renforcent l'hypothèse de modes marocains ou libanais de gouvernement et ont tendance à dénier par là l'hypothèse de changements de régimes. Mais, en considérant des cas d'études plus spécifiques et sectorisés (*partie 2*), des familiarités s'observent entre les processus observés dans les deux pays, ce qui nous amène à déplacer les lieux de la

[8] Pour le sociologue A. Beydoun, le terme de confessionnalisme, « traduction habituelle du mot arabe *taïfiyya* – communautarisme conviendrait mieux à son usage au Liban –, porte une série de sens ce qui le rend parfois vague et autorise certaines ambiguïtés. Il renvoie tout à la fois au système politico administratif du gouvernement, à la réalité sociale du multi-communautarisme, à l'organisation institutionnelle des communautés – au sens large –, à l'attitude collective ou individuelle tendant à impliquer les institutions communautaires dans l'organisation globale et la gestion de la société et à l'identification sinon exclusive du moins privilégiée aux communautés religieuses, affiliation à une institution ou à un mode de penser, d'agir ou de vivre communautaire, etc. » (Beydoun 2003, p. 75).

[9] Ce point est commenté et critiqué par R. Otayek, dans sa contribution déjà citée.

[10] *Ibid.*

Please purchase PDFcamp Printer on http://www.verypdf.com/ to remove this watermark.

comparaison, à observer plus en détail comment se transforment ces régimes « sous le seuil de la démocratisation » (Heydemann, 2002), dans des arènes particulières et avec des récits endogènes du changement. Nous étudions *in situ* la construction et la fonction de discours concurrents sur les « élites légitimes » (Ysmal, 1985, p. 603) dans la mise en place ou le déplacement de dispositifs de gouvernement : comment se conjuguent ou non les recours à des formes de justification « démocratique » et à des formes de justification « technique » dans l'action publique et dans la compétition politique décentralisée ? Plutôt que de signifier plus ou moins d'autonomisation de l'action publique par rapport aux jeux politiques, la compétition entre des registres de légitimation concurrents s'inscrit bien dans des disputes pour le leadership local et national, autour de démarcations conflictuelles entre *insiders* et *outsiders*. En retour, elle influence les modalités de l'action publique, en dessinant de nouveaux territoires d'interventions, en fournissant des ressources pour modifier les rapports de forces, en déspécialisant et technicisant également des enjeux publics (Hassenteufel, Smith, 2002, p. 71).

1. Les etats de la decentralisation : les enjeux politiques d'une reorganisation du centre et de la periphérie

Les classifications courantes des régimes politiques ne nous permettent pas vraiment de rendre compte des profondes différences entre le Liban et le Maroc, en termes de jeux de forces et de modes de gouvernement. Ces deux pays pourraient figurer parmi l'ensemble disparate des « pluralismes limités ». Ils en offrent pourtant deux formes antithétiques ce qui montre d'emblée le peu d'intérêt heuristique de la catégorie pour comparer des régimes et leurs transformations.

Le système politique marocain a montré sa capacité à se structurer autour d'un pouvoir monarchique. Héréditaire, peu partagé, extrêmement centralisé, personnalisé et patrimonial, il est protégé dans les textes, la pratique et par la répression de toute concurrence directe de la part de « son » opposition. Celle-ci, plurielle et divisée, est engagée dans la compétition politique et partisane, en dessous du monarque (Waterbury, 1975). Le Liban, à l'inverse, a souvent été présenté comme atypique par rapport aux régimes arabes et leur autoritarisme. Sa formule politique consociative confirmée par l'accord de sortie de guerre signé à Taëf en 1989, institue un système où le pouvoir et les grandes fonctions de l'Etat sont partagés selon des critères de représentation confessionnelle (Picard, 2002). A priori aucun groupe hégémonique ne peut y acquérir une position exclusiviste. Pourtant, la société politique libanaise n'a pas été protégée de logiques autoritaires (El Khazen, 2003) : le pouvoir syrien a joué depuis la fin de la guerre en 1990 et, jusqu'à 2005 au moins, un rôle prépondérant dans la décision politique.

Comparer ces deux régimes « peu comparables » pourrait par conséquent relever de la gageure ou de l'exercice imposé. En choisissant un point de fuite commun, celui des interférences des mesures de décentralisation avec le régime, la comparaison nous permet pourtant de mettre en valeur le poids de variables institutionnelles et politiques sur les relations entre *politics* et *policies* : en particulier, l'hypercentralisation institutionnelle et politique marocaine et l'équilibre instable des rapports de forces entre leaderships communautaires au Liban influencent les enjeux et les modalités de la réforme, en faisant pencher l'arène des réformes plutôt du côté des politiques publiques au Maroc, plutôt de celui de la compétition politique au Liban.

Au Maroc, vaste territoire de 450 000 km2 et 30 millions d'habitants, la problématique de la réforme des collectivités locales est étroitement associée, en termes de mise sur agenda et de justification, à celle de la « décentralisation du développement » et à celle de la « décentralisation de la démocratie ». C'est en leur nom que les régions puis les municipalités

Please purchase PDFcamp Printer on http://www.verypdf.com/ to remove this watermark.

sont présentées, au tournant des années 2000, comme des institutions clés du « changement ». Changement de régime, incarné par l'arrivée au trône d'un nouveau souverain, en 1999 qui propose comme projet et comme slogan un « nouveau concept d'autorité » (Catusse, Vairel, 2003) et par l'entrée au gouvernement d'anciens opposants historiques en 1998[11] ; mais également transformation de l'action publique dans un contexte de contraction des dépenses publiques et de libéralisation économique, solidement encadrée et contrôlée par les pouvoirs publics[12].

Le Liban représente pour sa part un territoire beaucoup plus resserré (10 400 km2) et une population moins importante (4 millions d'habitants). Comme au Maroc, l'histoire urbaine y est ancienne et a intimement accompagné l'histoire de la formation de l'Etat moderne. Dans le contexte de l'après-guerre civile, les villes libanaises – Beyrouth en particulier – furent désignées comme le lieu physique et emblématique de la « reconstruction » du pays : de son territoire, de son Etat et de son régime. Si dans le cas du Maroc, la décentralisation est explicitement inscrite sur un agenda de « réforme de l'Etat » dans le sens d'un « dégraissage » encouragé par les bailleurs financiers internationaux, dans le cas du Liban au contraire, la discussion sur la loi de décentralisation s'inscrit dans une réflexion sur les modalités de la (re)construction (et d'*enpowerment*) d'un Etat mal assis, concurrencé à l'intérieur par le système milicien et à l'extérieur par l'occupation du Liban Sud par Israël jusqu'en 2000 et par le « parrainage » syrien jusqu'en 2005 au moins (Favier, 2001 ; Harb, 1999).

Dans les deux cas, avec la réforme des collectivités locales, il est question, non pas d'une marginalisation ou d'un effacement de l'Etat, mais à l'inverse d'un redéploiement de leurs institutions publiques. Celui-ci participe à la transformation de deux Etats dont les « crises » respectives relèvent d'ordres opposés. Au Maroc, la décentralisation concerne essentiellement le cadre institutionnel des politiques publiques : l'institution des Régions comme collectivités locales en 1996, l'adoption d'une nouvelle Charte communale en 2002 et les évolutions des compétences des *wali*-s (préfets de région) dans les années 2000 ont re-découpé les territoires administratifs et redistribué ressources et domaines d'action. Au Liban c'est avant tout l'organisation de la compétition politique au niveau local qui concentre la réflexion sur le rôle des collectivités locales : la reprise d'un cycle électoral en 1998 après des décennies d'interruption a réorganisé les modes de légitimation au niveau des collectivités locales. Au Maroc, l'accent est mis sur l'hypercentralisation des politiques publiques et l'organisation de l'action politique. Tandis qu'au Liban, le système est fortement concurrentiel entre le centre (qui reflète lui-même des équilibres locaux) et les clans locaux, miliciens durant la guerre, familiaux et confessionnels dans tous les cas. En ce sens, si l'action publique libanaise peut être en partie qualifiée de centralisée[13], la compétition politique peut y être très dé-centralisée. L'élément de « perturbation » engendré par la décentralisation semble se situer plus dans le domaine des *politics* que dans celui des *policies*, à l'inverse de ce que l'on constate de prime abord au Maroc.

C'est pourquoi, comme dans de nombreux autres contextes, la « décentralisation » au Liban et au Maroc renvoie en réalité à un faisceau large de procédures, quant bien même le terme est utilisé « *de manière générique pour subsumer une série de processus* » (Leclerc-Olives, 2001, p. 9). Comme kit de réforme promu par les institutions internationales de

[11] En 1998, suite aux élections législatives, un gouvernement est nommé par le Roi. Il comporte à sa tête dans certains de ces principaux ministères des membres de partis jusque là cantonnés dans l'opposition : l'Union socialiste des forces populaires et l'Istiqlal. .

[12] Cette libéralisation économique est essentiellement encadrée par l'adoption d'un plan d'ajustement structurel (1983-1993), la mise en œuvre d'un programme de privatisation dans les années 1990 et une ouverture des frontières (accords de libre échange avec l'Union européenne en 1996, avec les Etats-Unis en 2004).

[13] Les principales ressources sont au centre et jusqu'en 1998, les représentants locaux étaient les députés

Please purchase PDFcamp Printer on http://www.verypdf.com/ to remove this watermark.

développement, modèle « clé en main » pour une « meilleure gouvernance », elle s'organise en effet autour de dispositifs généraux présentant des ressemblances dans les deux cas : les nouvelles lois ou projets de lois en cours de discussion combinent des visées de décentralisation et de déconcentration ; elles s'accompagnent d'appel au privé et à la « société civile » pour prendre part à l'action publique ; et elles s'appuient sur de nouveaux modes de faire et techniques de décision ou d'action : gouvernement par contractualisation de partenariat entre pouvoirs publics et acteurs privés divers. Si les formules varient, la tendance est à l'institution d'agences spécialisées, dont les prérogatives sont rarement encadrées par la loi, dans des secteurs où l'investissement est important.

Centralisation, dépolitisation et technocratie au Maroc

Dans le cas du Maroc, les rapports entre l'action publique et le jeu politique ont été perturbés ces dernières années par une série de réformes « *top/down* », essentiellement d'ordre institutionnel. Celles-ci ne répondent pas vraiment à une éventuelle demande de « municipalisation », ou à quelque velléité de plus d'autonomie locale[14]. Elles n'entrent pas non plus en contradiction avec l'hypercentralisation de l'action publique et du jeu politique, bien au contraire, elles en empruntent les chemins et les institutions. Initiées par Hassan II, elles se sont accélérées les premières années du règne de Mohammed VI. Les deux souverains ont d'ailleurs affiché de manière ostentatoire leur autorité en la matière[15]. D'abord, seize Régions voient le jour comme collectivités locales, à la faveur des réformes constitutionnelles de 1992 et 1996. Le conseil de région, élu au suffrage indirect, est jusqu'à présent doté d'un pouvoir de consultation et de proposition en matière de politiques d'aménagement du territoire et de développement économique. Sous-encadré et sans moyens financiers, il est étroitement dépendant du préfet de région, le *wali*, son ordonnateur et autorité exécutive. Ensuite, en octobre 2002 une nouvelle Charte communale est adoptée au Parlement marocain, en remplacement de celle de 1976. Le nouveau texte modifie les échelles de la gouvernance et replace *a priori* les collectivités locales, et au premier chef les municipalités, au centre d'un vaste dispositif d'administration territoriale dont elles avaient été marginalisées. Il pose notamment les jalons d'une unification des grandes villes de plus de 500 000 habitants, scindées jusque-là en plusieurs communes dans un souci sécuritaire. Cette logique de fusion appelle à une certaine dose de cohérence politique pour administrer ces nouveaux territoires urbains. Elle introduit en cela une rupture dans l'histoire du gouvernement des villes marocaines où la « *scissiparité continuelle des territoires [avait] brisé l'unité de la ville et rendu la bureaucratie territoriale maîtresse de la décision* » (Naciri, 1987, p. 62-64).

Mais la nouvelle charte communale mise en œuvre à l'occasion des élections municipales de septembre 2003, ne laisse paradoxalement que très peu de marge de manœuvre aux élus locaux. Certes, les élections communales de 2003 ont été l'occasion pour la première fois d'élire des présidents de conseil de « la » ville (et non plus de « parties de villes »), que l'on appelle désormais communément « maires ». Ceci leur confère *a priori* une légitimité démocratique et représentative plus importante que celles de leurs prédécesseurs. Le transfert de compétences vers les collectivités locales reste pourtant largement sélectif. Il est contrôlé matériellement (en particulier via l'affectation et le contrôle des budgets locaux) et politiquement par le Palais et la Direction générale des collectivités locales du ministère de l'Intérieur (DGCL). Ceci se trouve renforcé par le fait que la légitimité des élus locaux s'étiole depuis une décennie : d'abord parce que les élections locales ne cessent d'être décrites, par les observateurs mais aussi par les citoyens, comme entachées d'irrégularités et de corruption ;

[14] Quoi que la question du Sahara occidental a très certainement pesée dans la réforme de 1996 sur la régionalisation.

[15] Sur la généalogie de ces réformes récentes, nous nous permettons de renvoyer à Catusse, Cattedra, Idrissi Janati (2005).

Please purchase PDFcamp Printer on http://www.verypdf.com/ to remove this watermark.

d'autre part, parce qu'ils sont l'objet de nombreux procès pour mauvaise gestion des finances publiques organisés notamment à partir de 2000, après la démission de l'homme fort sous Hassan II, le ministre de l'Intérieur D. Basri (Catusse, à paraître). Sous la mire de brigades d'inspection du ministère de l'Intérieur qui peuvent intervenir de façon relativement arbitraire, les maires et conseillers municipaux ont endossé une mauvaise réputation qui fragilise leurs ressources politiques et matérielles, les empêchant de peser sur la fabrication des politiques de la ville.

A l'inverse, parmi leurs principaux concurrents, les préfets de région (les *wali*-s), sous la tutelle du ministère de l'Intérieur, gagnent en compétences au cours des dernières réformes *de facto* et *de jure*. Ils tendent à monopoliser l'essentiel des moyens et outils de l'action publique. Sous le « *regard enthousiasmé* » du représentant de la Banque mondiale à Rabat[16], le Roi leur confère en 2002 des prérogatives originales et importantes : ils sont désormais en charge de la gestion déconcentrée de l'investissement, du développement économique et social des villes et des régions. Sous leurs tutelles sont créés des Centres régionaux d'investissement, qui jouent le rôle de guichet unique pour les opérateurs économiques. Dans cette veine, leur autorité politique s'affirme au nom de leurs compétences techniques ou technocratiques. Pour la première fois dans l'histoire institutionnelle du royaume, un mouvement porte à la tête des *wilaya*-s un profil atypique de responsables. Sur les neuf *wali*-s nommés en 2001, sept ne sont pas issus des services du ministère de l'Intérieur. Ce sont des grands commis de l'État, diplômés des grandes écoles françaises. Ils ont dirigé de grands offices publics ou privés du royaume dont ils ont participé à la privatisation pour certains d'eux. Leur nomination est présentée, par les médias, les responsables politiques et de nombreux professionnels engagés dans les politiques de la ville, comme l'entrée en scène d'un nouveau type de professionnels du politique, dégagés des luttes partisanes et disposant de l'expérience et du savoir-faire nécessaires pour mener une modernisation des politiques urbaines.

Les *wali*-s gagnent donc en matière de maitrise de développement local. Mais la qualité de leadership local dont ils pourraient se prévaloir à ce titre se révèle fragile. Certes, à travers l'effort de publicisation de leur présence et de leurs actions locales, ils participent, en apparents leaders, *via* un marketing politique, à la « *production de nouvelles représentations du territoire, à l'affirmation de nouveaux acteurs politiques et aux mécanismes de recomposition de l'action publique* » (Genieys *et alii*, 2000, p.105). Représentants de l'exécutif et du Roi, leurs qualités personnelles sont remarquablement mises en relief. Ils s'imposent par là comme des figures politiques centrales de la vie politique locale et disposent de nombreuses ressources symboliques et matérielles pour faire la politique urbaine. Mais leurs liens avec leur territoire d'action, qu'ils prétendent transformer, s'avèrent extrêmement ténus. D'une part, ils sont démis de leurs fonctions et remplacés par des *wali*-s plus classiques, issus à nouveau de l'administration de l'Intérieur, de la même façon qu'ils ont été nommés : par simple décision royale. D'autre part, comme le note L. Akhmisse (2003, p. 41) le lien entre le *wali*-s et les habitants de la ville n'a rien d'intime ou d'éprouvé : « *Tout l'appareil organisationnel [dans la wilaya de Casablanca] instaure une distance entre le wali et ses administrés qui vient renforcer son prestige et son autorité* ». En d'autres termes, leur identité territoriale demeure faible.

Compétition politique, autonomies locales, surpolitisation au Liban

De loin donc, le « central » continue largement à faire le « local » au Maroc, y compris en matière de décentralisation, au moyen d'outils de décentralisation et de promotion

[16] O. Godron, émission *Entreprendre*, chaîne de télévision 2M, 14/01/2002,

Please purchase PDFcamp Printer on http://www.verypdf.com/ to remove this watermark.

de modèles « apolitiques » d'intervention publique. Dans le cas du Liban, l'idée du « retour » du local parait encore plus incongrue, du moins à première vue. Néanmoins, le débat actuel sur la décentralisation montre, qu'ici aussi, l'arène locale est l'un des sites où se joue la transformation du régime.

Dans les sillons de l'héritage administratif ottoman et dans un contexte où la formation de l'Etat libanais s'est avérée chaotique, les autorités locales ont été, au cours du dernier siècle, des autorités primordiales. Le degré de différenciation et d'autonomie de l'instance étatique est particulièrement faible, ce qui constitue une différence importante avec le régime marocain. Les quinze ans de violences et de guerre « *incivile* » (Baydoun, 1993) [1975-1990] se sont organisés autour d'un « *désordre établi* » (Kassir, 1997, p. 77), dont hérite « *l'Etat de discorde* » (Picard, 2002) au sortir du conflit. Ce dernier a consolidé l'existence de baronnies locales, gérées par des familles qui investissent les municipalités avant-guerre ou par les milices durant la guerre. Les premières ont conféré un temps une « *fonction de représentation politique [aux municipalités], surtout 'tribunicienne', davantage qu'elles n'auraient joué un rôle de décision au niveau des politiques publiques* » (Favier, 2001, p. 16). Les secondes ont construit les territoires comme des « *séparateurs de communauté* » (Beyhum, 1997), à tel point qu'on a pu qualifier de « '*décentralisation politique' les différentes propositions fédérales et mesures autonomistes visant à institutionnaliser la territorialisation des identités confessionnelles* » (Favier, 2001, p. 16). Les milices prennent en charge, sur leurs fiefs, les services publics, grâce à l'économie de guerre et se substituent aux notables locaux, comme M. Harb (2005) le montre à propos du Hezbollah dans la *dahiye*, banlieue sud de Beyrouth. Au cours de ces années, les institutions municipales ont été mises à l'écart et délaissées par les partis et milices. Si bien que jusqu'aux élections communales de 1998, elles vivotaient avec des conseillers élus en 1963 pour la moitié environ, avec des représentants de l'Etat ou du territoire (*caïmacam* ou *muhâfiz*) pour les autres, où aucune consultation électorale n'avait encore jamais été organisée. La réflexion et les réformes « décentralisatrices » de l'après-guerre se situent en conséquence dans une tension entre l'impératif de reconstruction de l'Etat et celui de réorganisation des relations entre régimes local et national.

Il faut souligner qu'au Liban, les rapports entre politique électorale et politique des problèmes sont distendus, du fait du système électoral. En effet, la loi inscrit les votants dans les circonscriptions d'« origine » de leurs familles : là où se trouvent leurs registres d'état-civil familiaux et non pas dans celles où ils vivent. Compte tenu des importants mouvements de population au cours du dernier siècle, des montagnes vers les villes du littoral, et durant la guerre, les décalages sont extrêmement importants entre les circonscriptions électorales et les lieux où vivent les électeurs. Si bien que le lien entre représentant et représenté n'est pas forcément lié par l'action publique locale : on élit des représentants qui fourniront ailleurs (et à d'autres) des services dont on n'aura directement ni à profiter des bénéfices, ni à subir les préjudices éventuels[17].

C'est dans ce cadre que la décennie 1990 est le théâtre d'un processus de « *centralisation de pouvoirs locaux multiples et fortement enracinés, qui préexistaient ou se posaient en acteurs alternatifs de l'Etat* » (Dewailly *et alii*, 2003, p. 2). D'une part, des réformes constitutionnelles visent à reconstruire l'Etat « d'en haut ». D'autre part le « local » est l'objet de discours, d'attentions particulières et de nouveaux dispositifs réglementaires. Le document d'entente nationale, signé par les députés à Taëf en 1989, prévoit la « *décentralisation administrative* ». Dans la perspective de reconstruction et de réconciliation, il s'agit de répondre aux besoins des administrés en élargissant les prérogatives des autorités

[17] Dans certains cas extrêmes, dans les municipalités banlieues de Beyrouth, plus des trois quarts des inscrits sur les listes électorales ne vivent pas sur le territoire de la circonscription et élisent des candidats qui ne résident pas nécessairement dans la localité.

Please purchase PDFcamp Printer on http://www.verypdf.com/ to remove this watermark.

déconcentrées et d'encourager la participation locale au développement économique et social du pays (Dewailly *et alii*, 2003, p. 11s.). Mais au-delà de la déclaration de principe, les gouvernements successifs n'ont que peu avancé dans la réforme. Un ministère des Affaires municipales et villageoise est créé en 1993. Il est occupé par des personnalités d'importance, proches du « parrain » syrien ou du Premier ministre Hariri. Puis il est mis sous la tutelle du ministère de l'Intérieur qui joue, comme au Maroc, un rôle central dans le contrôle et l'administration des collectivités locales. La loi municipale de 1977 n'a toujours pas été modifiée, sinon par des amendements marginaux. Pourtant, cinq projets de loi ont été soumis au Parlement, et les colloques et publications sur le sujet sont nombreux. En revanche, l'organisation d'élections municipales en 1998, les premières depuis 1963, a bouleversé l'articulation entre *politics* et *policies*. Ce scrutin dessina une nouvelle scène d'affrontement pour le leadership local.

Ces élections renouvelèrent les quelques conseils communaux qui existaient en 1963. Le plus souvent, elles dotèrent pour la première fois les communes d'élus. La décision même d'organiser ces élections, soutenue par la mobilisation associative importante du Rassemblement pour les élections municipales, fut prise après plusieurs valses-hésitations, justifiées par les pouvoirs publics pour des raisons techniques ou sécuritaires : le spectre des années de guerre est brandi, les élections étant susceptibles, pour ceux qui voulaient les reporter, de raviver les divisions (Dewailly *et alii*, 2003, p. 20). En effet, à l'inverse du Maroc, l'idée d'une surpolitisation des enjeux de l'action publique est largement partagée au Liban. Pourtant, les années d'après-guerre se caractérisent par une tentative de dépolitisation de la chose publique par les pouvoirs centraux et par la tutelle syrienne : les lois électorales assurent un accès peu compétitif au pouvoir; les organisations comme la Confédération générale des travailleurs libanais sont neutralisées par la création de syndicats concurrents ; certains partis politiques sont interdits. Dans ce contexte, la participation à la vie institutionnelle et politique s'est trouvée sérieusement limitée.

Les travaux de sociologie électorale menés récemment au Liban montrent que dans ce contexte, les ressorts de la légitimation ont évolué. A la faveur du scrutin communal de 1998 les critères de la notabilité en particulier semblent avoir connu des transformations notables. Suivant A. Favier, la famille continue à jouer différents rôles aux côtés de réseaux clientélistes et d'appareils politiques partisans. Mais les registres de la mobilisation électorale combinent au registre de l'héritage (et de la famille) un nouveau répertoire : « *Souvent au détriment de la défense d'un projet politique, le candidat se présente sous un profil technocratique (haut niveau d'éducation, études et expérience professionnelle à l'étranger, valeurs attachées à son métier d'ingénieur, d'architecte, d'avocat, d'homme d'affaires ou de médecins), en l'opposant implicitement au modèle du politicien aux commandes de l'Etat dans le Liban d'après guerre* » (Favier, 2005, p. 51). Un constat similaire est porté par M. Harb (2005) qui établit que l'action publique du Hizbollah, combine dans la banlieue sud de Beyrouth, où il a marginalisé les anciens notables, une triple entreprise de légitimation : un recours aux valeurs communautaires et religieuses ; la capacité à mobiliser et représenter, notamment à intercéder localement et nationalement pour la population locale ; et enfin, la prétention à une action rationalisée, moderne, professionnalisée appuyée sur des compétences et une efficace remarquable de la part des « néo-techniciens » du Hizbollah, voire sur une expertise, *via* la production d'un Centre d'étude et de documentation.

Comme nous le notions à propos du Maroc, le discours de la rationalisation de l'action publique et de la valorisation de compétences expertes semble porter politiquement. Ceci nous parait particulièrement frappant dans des contextes où la dimension fonctionnelle des institutions locales est mise sur la sellette : notamment la capacité à produire et distribuer des services publics (Signoles, 2005 ; Harb, 2005). Est-ce à dire que l'on assiste, dans ces réformes de l'Etat et transformations de régimes au triomphe de l'anti-*politics machine* ? A

Please purchase PDFcamp Printer on http://www.verypdf.com/ to remove this watermark.

l'instar de R. Otayek, nous pensons le contraire, ou du moins que les choses sont certainement moins univoques. La technicisation du discours politique et des modes de justification s'inscrit ainsi dans une double logique : d'une part, celle de la réforme des rapports centre/périphérie et d'autre part, celle de (en)jeux politiques à plusieurs échelles.

En ce sens, la comparaison des deux cas, libanais et marocain, engage à examiner les réarticulations entre *politics* et *policies* au niveau local sans céder à deux tentations : la première consisterait à surévaluer l'action politique par rapport à l'action publique en évacuant la dimension politique de cette dernière – ou en la réduisant à une question de choix rationnels – alors même que « *faire de la politique c'est toujours, et de plus en plus, faire des politiques publiques* » (Muller, 2004, p. 39). Y compris sur les terrains où nous travaillons où l'action publique a longtemps été considérée comme un objet indigne d'intérêt ou réduite à sa dimension clientéliste ou répressive (Signoles, 2006). La seconde tendrait à valider une représentation manichéenne mais déformée de la division du travail politique, répandue dans le sens commun et entretenue par les thuriféraires des réformes néolibérales : l'élu serait l'homme politique par excellence à l'inverse du technicien du *policy making* qui, lui, serait l'homme d'arènes neutralisées, aseptisées et dénuées d'intérêt politiques. Or, ce découplage entre la « sphère de l'action publique » comme celle des experts ou de techniciens, et la « sphère de la représentation » comme celle de la politique, des familles, des partis, etc. s'avère problématique. Loin d'être neutre, dans les deux cas étudiés, il s'agit avant tout d'un discours politisé, prodigué en particulier par les pouvoirs publics contre « l'ignorance » des élus dans l'intention de fragiliser la légitimité de ces derniers.

Si l'on y regarde de plus près, les interférences entre jeux politiques et « politiques des problèmes » relèvent de ressorts pluriels qui ne sont pas uniquement déterminés par l'organisation générale des régimes libanais ou marocain. Aussi fondés soient-ils à l'échelle générale, les grands récits sur les régimes marocains ou libanais n'éclairent pas tout ce qui peut se jouer en termes de transformation à l'échelle locale. La combinaison ou l'opposition d'arguments techniques ou plus politiques s'avèrent changeants et complexes. En particulier, le recours à des attributs « techniques » pour peser dans la décision ou mobiliser, loin d'isoler l'action publique du champ de la compétition politique, peut s'inscrire explicitement dans des conflits de pouvoirs, que ce soit dans la compétition électorale ou pour contrôler les dispositifs de l'action publique. Plutôt que de pallier une crise de la représentation, il peut au contraire être brandi comme un nouvel argument électoral. Plutôt que de sectoriser ou de cantonner des régimes partiels de gouvernement, il peut servir dans certains cas à peser pour une déspécialisation de la fabrication des politiques publiques.

2. « TECHNICISER » LE GOUVERNEMENT LOCAL : JEU DE POUVOIR ET LEGITIMITES CONCURRENTIELLES

Pour le montrer, nous avons examiné la concurrence entre divers registres de justification mobilisés par les responsables politiques locaux, leurs rivaux et leurs partenaires, en partant d'un constat au départ peu original : dans deux sociétés politiques aussi différentes que le Maroc et le Liban, un face-à-face équivoque se joue pour la définition de l'intérêt public et le choix d'outils publics adéquats entre des légitimations d'ordre « démocratique » ou relevant de la « représentation » et des légitimations de l'ordre de « l'expertise » ou du moins de la compétence « technique ». Construits pour l'analyse, mais également validés par les acteurs dans des jeux de concurrence, ces deux registres sont loin d'être exclusifs l'un de l'autre : des élus prétendent à l' « expertise » pour justifier leurs décisions, des « technocrates », « gestionnaires » ou « experts » cherchent à se faire élire au nom de leurs compétences. Un candidat peut être élu pour ses compétences techniques, un élu devenir expert à travers l'exercice de son mandat (Siméant, 2002).

Please purchase PDFcamp Printer on http://www.verypdf.com/ to remove this watermark.

Les usages politiques qui en sont faits nous renseignent les évolutions du métier politique mais aussi sur les contraintes ou besoins qui pèsent sur le *policy making*. Sur certains de nos terrains, jeter l'anathème sur « le politique » (réduit alors en réalité aux *politics*) ou afficher ostensiblement sa distance à l'égard du jeu politique en défendant une vision rationnelle, technique, « apolitique », de l'action publique, participe de la stratégie de l'*outsider*. Ceci n'a rien de propre aux cas sur lesquels nous nous sommes penchés (Neveu, 2003, p. 105 ; Pudal, 1989). A ce stade de l'analyse, nous nous intéresserons à la façon dont, dans des stratégies de justification concurrentes, *insiders* et *outsiders* peuvent mobiliser et faire valoir des compétences qu'ils décrivent comme relevant de l'expertise ou du savoir technique, crédité de valeurs scientifiques ou rationneless, en tout cas, non partiales ou partisanes. Nous voulons également comprendre la façon dont, dans un contexte où la tendance serait à l'*anti-politics*, certains acteurs à l'inverse mettent en avant leur qualité d'élus, de représentants, de porte-parole d'une volonté collective. Et nous souhaitons enfin examiner en quoi les effets de contextes jouent sur ces processus observables sur une multitude de terrains : autrement dit comment ils interfèrent avec des régimes de gouvernement particuliers.

Deux sites particuliers de politiques de développement local ont retenu notre attention : d'une part, dans le cadre du Liban, la transformation des arènes de la politique écologiste au niveau local, d'autre part, dans le cadre du Maroc, le domaine des politiques de la ville. Dans les deux cas, il s'agit de concentrer l'attention sur les trajectoires d'acteurs qui s'emparent d'arguments techniques pour peser dans la fabrication de politiques publiques mais aussi pour prétendre à des responsabilités politiques à l'échelle locale ou nationale.

L'écologie locale au Liban : des « experts » à l'épreuve du politique

Les évolutions de l'activité écologiste libanaise à partir de 1998 montrent un triple processus qui conjugue des figures de la légitimité représentative et de la légitimité technique, à plusieurs échelles. Elles mettent en jeu la possibilité de convertir des arguments d'une arène à l'autre, et notamment de l'arène de la représentation à celle de l'expertise, ou encore de l'arène de mise en œuvre de politiques publique à celle de la compétition politique[18]. Dans le contexte de sortie de guerre, les trajectoires de certains militants associatifs s'apparentent à la « politisation » de compétences techniques (plus qu'à la dépolitisation du *policy making*). Dans ce cas, des experts engagés construisent et utilisent leur « savoir » dans un projet politique qu'ils avaient déjà initié dans des associations ou autre formes d'action collective.

« L'expertise » et le « savoir-faire » dont ils se revendiquent alors, en tant que *challengers*, présentent des caractéristiques singulières. Ils renvoient à la définition d'un statut ou d'une position originale auquel aspirent ces acteurs pour des raisons pratiques et symboliques. Mettant en avant l'initiation, les pratiques et les qualités acquises et développées dans l'action collective, notamment les activités de plaidoyer où la maîtrise du dossier s'avère déterminante, ils s'efforcent de faire valoir un système de légitimité fondée sur leurs connaissances spécialisées et leurs expériences de terrain. Ceci a pu être l'objet de trois modes de ré-articulation *politics*/*policies*.

Premièrement, à l'occasion des communales de 1998, quelques-uns de ces acteurs associatifs se sont engagés dans la course électorale, au nom de leur action écologiste locale. Que ce soit sur une liste commune, sur une liste autonome ou à titre individuel, ces militants présentent leur expérience électorale comme un nouveau mode d'engagement, assez « naturel » (Karam, 2006). A l'analyse du scrutin, la conversion de leurs « capitaux » accumulés dans l'expérience associative s'avère pourtant malaisée et insuffisante si elle ne se

[18] Pour une analyse plus fouillée de cette question, nous nous permettons de renvoyer à K. Karam (2006).

Please purchase PDFcamp Printer on http://www.verypdf.com/ to remove this watermark.

combine pas à d'autres ressources politiques pour convaincre les électeurs et asseoir leur leadership local (Karam, 2001). Cette difficulté dénote a priori une séparation relativement tranchée entre la sphère de la politique et celle de l'action publique dans laquelle ils s'étaient engagés, à titre privé et volontaire, non sans popularité. Dans certaines localités, des acteurs écologistes ont en effet joué un rôle central, pendant plus d'une décennie, dans la mise en œuvre d'actions publiques : ramassage des ordures, aménagement d'espaces verts, défense de sites ou de réserves naturelles, etc. En l'absence d'une prise en charge nationale ou locale par quelque autorité ou institution politique, ils étaient les principaux pourvoyeurs de services dans ces domaines. Malgré le dense tissu d'associations écologistes qui se sont développées dans ces conditions, peu de candidatures en 1998 se sont exprimées en termes écologistes.

A l'échelle du pays seules deux listes ont été présidées par des militants écologistes réputés, se présentant comme tels. En affichant une étiquette « développement et environnement », leurs candidats manifestaient une sorte d'apolitisme, comme pour se dérober à d'autres types de conflits, familiaux et partisans. Sur ces listes, ils affirmaient alors vouloir « faire de la politique autrement », et faire valoir leur militance hors des sentiers partisans, en misant sur cet argument pour « faire la différence ». D'autres expériences ont été menées à titre plus personnel de la part de candidats engagés de longue date dans l'écologisme. Au résultat cependant, leurs scores réunis se révélèrent très décevants. Seuls parmi eux furent élus ceux qui s'étaient ralliés à des stratégies d'alliances familiales ou claniques au prix de l'abandon de leurs programmes écologistes. Si leur participation électorale n'a pas posé de problème aux militants et fut même encouragée par le milieu associatif, les modalités d'entrée en politique de ces individus ont été imbriquées au moule des structures et des répertoires préexistants. Les priorités de ces nouveaux entrants s'adaptèrent difficilement « *aux contraintes structurelles du métier et de la profession politiques tendanciellement délimités sans être fermés ou codifiés. De quelle façon les entrants créent et recréent par leur concurrence (entre eux et avec leurs prédécesseurs) les conditions de possibilité de leur réussite politique* ?» (Offerlé 1996, p. 3). Questions face auxquelles une minorité infime d'écologistes a essayé de mettre en garde le mouvement en s'opposant à la participation aux élections.

Mais, et c'est notre second point, ce qui peut être décrit comme la fin de la chasse gardée des écologistes sur l'identification et la prise en charge de ces problèmes s'est accompagné dans certains cas de la récupération de leurs activités antérieures par des municipalités, fortes de la ressource politique que leur confère l'élection, comme dans un processus où *politics* et *policies* convergent alors. Si, à grande échelle, la conversion au politique (au sens de *politics*) des écologistes a échoué, « l'écologie » elle, s'est politisée : elle devient un champ d'affrontement et de concurrence politique en même temps qu'elle devient un sujet politique. Au niveau local, paradoxalement, les élections de 1998 ont été l'occasion d'intégrer dans les programmes des candidats (non écologistes) et des élus un agenda qui puise dans les causes défendues, au cas par cas, selon les dossiers locaux, par les associatifs (Karam, 2002). Au niveau national, la tendance se vérifie également avec l'institutionnalisation d'un secteur écologiste qui rend compte de certaines transformations dans le régime, notamment en termes d'articulation entre « politique des problèmes » et métier politique.

Troisième point, en effet, la création d'un ministère de l'Environnement et l'ébauche d'une politique d'Etat en la matière a pu laisser présager d'une revanche nuancée des experts ou des techniciens. D'autant qu'il s'agit d'un ministère revendiqué dès son origine par les associatifs. Ces nouvelles ressources d'en haut redonnent-elles du poids aux acteurs locaux se prévalant de compétences techniques ou expertes ? Pour apporter des éléments de réponse, nous prendrons l'exemple de la mobilisation contre les carrières de sable et de pierre dans la région du Metn.

Please purchase PDFcamp Printer on http://www.verypdf.com/ to remove this watermark.

Au lendemain de la guerre, les activités des carrières de sable et de pierre s'étaient intensifiées dans cette région du Mont Liban pour répondre aux besoins des chantiers de reconstruction, en particulier du centre ville de Beyrouth (Karam, 1999). Une mobilisation d'habitants locaux s'était organisée d'abord autour de la défense de leurs propres intérêts puis pour préserver l'environnement de cette région de villégiature estivale. Une association fut créée en 1992, *Al-Minbar al-akhdar* (la Tribune verte). Ses membres, habitants de la région, développèrent progressivement des techniques d'expertise en vue de la défense écologique en élaborant eux-mêmes des études d'impacts, des projets de réhabilitation des sites, notamment. Cette spécialisation fut le fruit d'un bricolage sur le terrain et de collaborations. Des « experts » furent mobilisés : par exemple des ingénieurs agronomes et spécialistes de l'Environnement de l'Université américaine de Beyrouth qui mirent leur compétences au service de la cause défendue par l'association à laquelle ils adhèrent alors. A ce jeu, des militants gagnèrent la réputation de « spécialistes » des questions relatives aux problèmes écologiques que pose l'exploitation de ces carrières et plus largement encore des questions juridiques relatives à la protection de l'environnement. Les principaux adversaires contre lesquels s'est organisée la cause de l'association sont, dans le Metn, les propriétaires des carrières. Une partie d'entre eux sont soit députés de la région, soit élus locaux issus des élections de 1963. Si les écologistes d'*Al-Minbar* mettaient en avant le bien-être collectif, les exploitants et entrepreneurs arguaient de l'intérêt des carrières pour le développement économique de la région.

Or, la création du ministère de l'Environnement en 1993 a transformé l'équilibre entre les protagonistes. Sans grandes prérogatives, ce ministère[19] était convoité dès sa création par le ministre de l'Intérieur d'alors, qui avait le projet d'intégrer ce portefeuille au sien. Ce dernier, M. El Murr, est un homme politique puissant à l'échelle nationale[20]. A la tête d'une grande entreprise de construction, il participe aux travaux de la reconstruction du pays et s'avère l'un des principaux propriétaires des carrières du Metn. Il est enfin le chef d'une importante famille locale, comptant plusieurs élus, alliés avec l'autre plus important propriétaire de carrières du pays, lui-même président de la confédération des municipalités du Metn. L'intégration du département de l'Environnement au sein du ministère de l'Intérieur aurait pu lui donner le pouvoir de contrôler des décisions politiques concernant des secteurs vitaux de sa propre société, lui permettant en sus de distribuer plus de postes, prébendes et bénéfices à sa clientèle.

Ce projet de fusion échoua pour des raisons d'équilibres internes au gouvernement et face à des mobilisations d'associations écologistes[21]. Le poste de ministre fut confié tour à tour à des personnalités éloignées politiquement du clan de Murr. C'est surtout à partir de 1996 que le ministère pris de l'importance quand A. Chehayeb fut nommé à sa tête. Celui-ci est député druze de la région de 'Aley et membre du comité exécutif du Parti socialiste progressiste de W. Joumblatt, rival de M. Murr au niveau national. A. Chehayeb est aussi président d'une association écologiste, l'Association pour le développement et la conservation des forêts, AFDC, dans laquelle il s'est investi au cours de la décennie 1990, tout en exerçant ses activités politiques. L'arrivée de ce personnage, acteur politique de premier ordre mais encore militant écologiste, donna de la consistance au ministère et aux politiques qu'il mena[22]. Son ministère ne disposant que de peu de moyens propres, il s'est largement s'appuyé sur un

[19] Sur sa création, cf. Karam (2005).
[20] M. El-Murr était entre 1992 et 1996 ministre de la Défense. Il a été nommé ensuite ministre de l'Intérieur, et vice-Premier ministre jusqu'en 2000.
[21] La création d'un ministère de l'Environnement en 1993 était une revendication des associations écologistes et du Forum libanais pour l'environnement créé en 1992.
[22] Il créera en 2004 un parti écologiste libanais, avec les membres de son association.

Please purchase PDFcamp Printer on http://www.verypdf.com/ to remove this watermark.

tissu d'associations écologistes qui se sont développées dans le pays depuis les années 1990 (Karam, 1999).

Dans ce contexte, les militants d'*Al-Minbar al-akhdar* se tournèrent vers ce ministre, adversaire politique de Murr et sans intérêts personnels dans la région du Metn. Ils focalisèrent progressivement leur action sur l'adoption d'une loi moderne qui réglemente l'activité des carrières dans certaines régions en mettant fin à leur exploitation dans les régions non autorisées[23]. Le Conseil des ministres a finalement publié plusieurs arrêtés qui imposèrent la fermeture des carrières du Mont-Liban. Il élabora un nouveau projet de loi et un nouveau plan directeur qui ne sont pas encore mis en application[24]. Un « Conseil des carrières » fut créé par la même occasion, ainsi que le revendiquaient les écologistes. Cependant les militants associatifs se virent exclus de ce Conseil au niveau national, et relégués au niveau local comme experts et observateurs auprès des pouvoirs déconcentrés et des municipalités, sans réel pouvoir d'intervention.

Dans cet exemple, le militantisme écologiste, usant localement et nationalement d'arguments techniciens ou experts, est parvenu à trouver les relais pour inscrire sur l'agenda public certaines de ses revendications. Ceci étant, les processus d'identification du problème et de qualification de sa nature s'avèrent intimement liés, au-delà des questions apparemment techniques, à la formulation de prises de position politiques, en faveur ou à l'encontre de décisions publiques. En tout état de cause, si des mobilisations ponctuelles ou localisées existaient de plus longue date, le recours à l'argument de la maîtrise technique du dossier a permis à ces acteurs associatifs, en construisant un discours d'autorité sur la nature du problème, de catalyser des formes de protestations latentes ou balbutiantes et de cristalliser du « déjà-là » pour peser et influencer la décision publique (Joly, Marris, 2001). Il a également permis au ministre d'asseoir sa position dans son différend politique avec le ministre de l'intérieur d'alors.

En somme, l'écologie, présentée et vécue par les militants comme relevant de questions « techniques » et non « politiques » (du moins au sens de *politics*) est entrée dans le domaine des politiques publiques locales et nationales libanaises, mais aussi dans l'arène du jeu politique. La maitrise de compétences écologistes pèse comme une ressource nouvelle mais insuffisante. Les entrepreneurs de cause que sont ces militants écologistes qui prétendent à l'expertise ne s'y trompent pas et s'inscrivent dans des clivages politiques pour faire avancer leurs dossiers, de la même façon d'ailleurs que J. Rowell montre dans le même volume comment les architectes jouent des clivages politiques pour leurs projets dans le cas de la RDA[25]. L'étude montre également comment leurs arguments d'ordre technique, fondés sur l'expérience, accompagnent l'institutionnalisation progressive d'un nouveau secteur de l'action publique.

Les politiques urbaines au Maroc : des « techniciens » très politiques

Au Maroc, les mobilisations écologistes sont embryonnaires et n'ont pas la même facture que celles qui s'organisent au Liban depuis plus d'une décennie. En revanche le domaine des politiques urbaines nous est apparu comparable pour examiner comment, dans le cadre de politiques de décentralisation, se combinent et se hiérarchisent différents arguments pour légitimer l'action et la participation à la chose publique, et prétendre au leadership local – voire national ; et comment, là encore, se mêlent discours savants et militants (Hamman et alii, 2002).

---

[23] Ce qui ne va pas d'ailleurs sans conséquence sur les intérêts de proches alliés politiques du ministre, notamment le leader druze W. Joumblatt, qui possède lui aussi des carrières dans d'autres régions.

[24] Le dernier projet de loi date du 11/07/2002.

25 *Légitimation politique et savante en RDA : l'Etat « totalitaire » comme variante de l'Etat moderne ?*

Please purchase PDFcamp Printer on http://www.verypdf.com/ to remove this watermark.

Deux processus essentiellement déterminent, en effet, les transformations du métier politique en étroite relation avec l'évolution de politiques des « problèmes » dans le cadre de la décentralisation marocaine : d'une part, les représentants de l'administration centrale et du Roi, au premier rang desquels les *wali*-s de région, usent ostensiblement de références expertes ou gestionnaires pour faire la politique de la ville ; d'autre part, des partis politiques, et notamment le Parti de la justice et du développement (PJD) tendent à mobiliser eux-aussi un discours « d'experts » de la ville qu'ils combinent à une forte revendication à la représentation démocratique des habitants. Dans ces combinaisons complexes et relatives de répertoires de justification, l'arène politique locale et la politique de la ville, dont on a montré plus haut qu'elle pouvait apparaître comme vidée d'enjeu politique, se politise. Plus, elle devient un terrain de confrontation politique de premier ordre qui permet d'ouvrir des brèches dans le pluralisme limité marocain.

Pour simplifier, la politique des villes et le « développement local » au Maroc mettent face à face quatre types d'acteurs au moins : les élus locaux, les représentants de l'administration centrale, des acteurs « privés » (œuvrant dans des activités non lucratives pour ce qui est des acteurs associatifs, dans des activités d'investissement foncier ou commerciaux pour les autres) et des acteurs internationaux qui deviennent parfois des « acteurs locaux » de premier ordre.

Là encore, les différents arguments d'autorité convoqués puisent dans différents registres : l'élu local, quant bien même il est marginalisé pour les raisons soulignées plus haut, continue à avoir recours à sa qualité de représentant pour faire médiation, intercéder ou faire valoir son point de vue. L. Zaki le montre dans son analyse des mobilisations au cours du processus d'électrification des bidonvilles de Casablanca : « *les élus locaux (et surtout les présidents de commune) ont joué un rôle déterminant dans le bras de fer engagé avec les autorités publiques pour leur faire accepter le principe de l'électrification officielle des bidonvilles. Occupant une position d'intermédiaires entre les autorités, l'opérateur privé et les bidonvillois, ils se sont attachés à concilier des intérêts divergents. Il s'agissait surtout pour eux d'apparaître comme de bons représentants aux yeux de leurs électeurs tout en s'efforçant de conserver de bonnes relations avec les représentants de l'Etat* » (Zaki, 2005, p. 32). Face à cela, les acteurs associatifs ou les opérateurs privés mettent en avant de façon privilégiée l'autorité de leur savoir-faire et de leurs compétences techniques. Quant aux représentants de l'administration centrale, ils mobilisent, comme nous l'avons souligné, un nouveau discours.

En effet, la décentralisation contribue à transformer ces jeux de pouvoirs, notamment en offrant de nouvelles arènes de compétition. On l'observe d'abord dans la diversification des rôles auxquels prétendent les *wali*-s. La prise de parole de ceux qui, dans les années 90, étaient avant tout considérés comme des représentants de l'appareil sécuritaire de l'Etat (Rachik, 1995), se teinte de références « gestionnaires » ou « technocrates », mais également, et de façon plus surprenante, de références à la représentation. Dans le rapport qu'il remet au Roi en novembre 2001, le *wali* de Casablanca recommande par exemple de rationaliser et réformer les modes de « gouvernance urbaine » : « *Il s'agit de récupérer un fonctionnement rationnel des pouvoirs dans la ville et pour y arriver de combler le déficit technocratique qui affecte les centres décisionnels, c'est à dire la structure politique et en charge, légalement, de la décision finale* ». Il précise plus loin qu'il n'est pas question, pour lui, de remplacer les corps élus par une technostructure, mais plutôt de placer celle-ci au service et aux ordres des représentants politiques de la population casablancaise. Non seulement le *wali* de Casablanca parle pour la ville « *Les ordures en général, la propreté, l'hygiène, la santé sont considérées*

Please purchase PDFcamp Printer on http://www.verypdf.com/ to remove this watermark.

par la ville *comme une priorité* »[26], mais il propose un Plan de développement de Casablanca, « *soumis à l'appréciation de techniciens de tous corps de métiers intervenant dans la gestion de la ville* »[27]. Relatant ces propos à l'occasion de la conférence « quelle gouvernance pour Casablanca », organisée par L'ISCAE de Casablanca, un journaliste précise : « *D. Benhima a esquissé les grandes lignes de sa stratégie pour le grand Casablanca. Une stratégie d'urgence qu'il espère, à travers ce débat, faire partager aux élus de la ville* »[28].

La presse ancre, par effet de répétition, un message finalement peu argumenté : ces hommes sont compétents, parce que ce sont de bons « managers », spécialistes de questions économiques. Ce sont de bons « techniciens » mais ils sont aussi producteurs, avec leurs services, d'un savoir sur la « bonne gouvernance », au nom duquel ils peuvent sanctionner les représentants du peuple, les notables et ce que D. Benhima, alors *wali* de Casablanca, appelle les « lobbies » : « *lors d'une intervention musclée, il* [i.e. : Benhima] *a incombé la dégradation actuelle de la propreté de la ville 'à l'absence du sens de responsabilité des élus, seuls habilités à gérer ce volet'. L'autorité de la wilaya n'a aucun rôle dans l'assainissement des ordures, la responsabilité est communale. 'Le problème interpelle certains fondements de la gouvernance locale*' »[29]. A l'école supérieure de commerce de Paris, il affirme devant un parterre d'étudiants marocains des grandes écoles : « *L'échec des collectivités territoriales a fait perdre du temps au développement. Exemple du prix à payer pour la démocratie locale : à Casablanca, 70% du budget part en salaires des 35000 fonctionnaires municipaux parce que les partis politiques ont voulu caser leurs cousins et leurs affidés* »[30]. Le successeur plus « classique » de D. Benhima nommé en 2003, M. Dryef, affirme : « *Casablanca ne peut être gérée avec amateurisme. Elle a besoin de savoir-faire, de professionnalisme et d'expertise* »[31].

Cette critique de l'élu et survalorisation des qualités d'expert n'est ni nouvelle, ni l'apanage des autorités déconcentrées ; encore moins celle d'un ministère de l'Intérieur qui ajoute à ses outils de contrôle une visée économiste.

D'abord, le recours à des personnages extérieurs au ministère, des « experts », pour être qualifié d'exceptionnel dans ces années 2000, est en réalité relativement ancien. L'ancien ministre de l'Intérieur lui-même, D. Basri, vantait « *l'ouverture du recrutement des gouverneurs aux multidisciplines universitaires et professionnelles* » et « *l'apport de sang nouveau au corps des gouverneurs* (Basri, 1990, p. 301).

Ensuite, d'autres acteurs s'en emparent pour situer la compétition politique justement dans l'arène de la maîtrise de l'action publique. Le recours à l'argument technique par des partis tels que le PJD en particulier peut se combiner à une légitimation par la représentation, et ne pas apparaître simplement comme une « *résurgence de la tentation démocratique (...) face à l'incapacité de la classe politique à jouer pleinement son rôle* »[32]. Le modèle stambouliote est souvent évoqué par ses leaders pour expliquer leur attention aux questions urbaines, et comme le Hizbollah dans la *dahiye* de Beyrouth (Harb, 2005), le parti brandit

---

[26] Discours à la cérémonie de signature pour le don de l'Agence américaine pour le commerce et le développement – USTAD, pour financer une étude globale sur les aspects techniques, financiers et environnementaux de la gestion des déchets solides de Casablanca (c'est nous qui soulignons).

[27] B. Thiam, « Une ville à restituer », *Maroc-Hebdo International*, 504., 29/3-4/4/2002.

[28] M. Mouaffak, « Quelle gouvernance pour Casablanca », *Maroc-Hebdo International*, 529, 4-10/10/2002.

[29] Propos tenus dans le cadre du Colloque « L'Assainissement solide et liquide : quel rôle pour les collectivités locales ? », rapportés par H. Benbouya et F.Z Thry, « Benhima passe un savon aux élus », *l'Economiste*, 1264, 10/05/2002.

[30] Propos rapportés par M. Chaoui, « Benhima à Paris : Népotisme, lobbies, presse corrompue », *L'Economiste*, 1456, 11/02/2003.

[31] Cité dans « Les actions prioritaires de la ville expliquée par M'Hammed Dreyef : une vision globale et homogène pour Casablanca », *Le Matin*, 30/03/2004.

[32] M. Tozy, interview dans *La Vie économique*, juillet 2001.

Please purchase PDFcamp Printer on http://www.verypdf.com/ to remove this watermark.

entre autres une légitimité gestionnaire ou techniciste pour préparer au niveau local sa conquête du pouvoir parlementaire. Il s'interpose ainsi contre le monopole « d'expertise » auquel prétendent les représentants déconcentrés de l'administration centrale.

Au lendemain des attentats de Casablanca, le 16 mai 2003, le PJD qui affichait après les législatives de 2002 son ambition de « *s'emparer des villes* » a adopté un profil bas pour les communales de septembre 2003. Malgré les protestations de la base, ses leaders ont choisi de cibler leur présence sur seulement 18% des circonscriptions possibles, et sur la moitié seulement des arrondissements des villes de plus de 500 000 habitants, où ils pouvaient escompter des scores importants. Aucun des principaux responsables du bureau du parti ne se présente. En termes globaux, ils ne parrainent finalement que 3,48 % des candidats. Mais ils favorisent en tout état de cause leur présence dans les villes moyennes et quelques arrondissements seulement des grandes métropoles. Au-delà de cette stratégie d'autolimitation qui renforce paradoxalement sa légitimité représentative « potentielle » (Catusse, 2004), l'attitude du PJD est intéressante pour notre propos à plusieurs égards.

Premièrement, les dirigeants du PJD construisent l'arène locale comme un lieu d'opposition où peut s'exprimer leur légitimité « démocratique ». Ils édifient cette dernière de façon putative, en se présentant dans peu de communes mais en remportant de façon flagrante les circonscriptions où ils concourent. A partir d'exemples érigés en « laboratoires », ils font valoir leur inscription territoriale dans la cité légitime au nom de leur « représentativité ».

Ensuite, ses leaders fondent leur conquête des municipalités sur une stratégie qui met l'accent sur la capacité à produire de l'information et à maîtriser l'ensemble des dossiers techniques. Le savoir-faire et la spécialisation deviennent alors des ressources dans la compétition politique. Les collectivités locales restant sous la tutelle du ministère de l'Intérieur, le parti revendique une expérience en la matière comme pour situer sur le domaine « technique » une confrontation qui pourrait prendre un tour nettement plus politique et frontal. Un responsable du parti, élu de Rabat explique : « *Notre parti prépare pour chaque ville un diagnostic. On est peut être le seul parti à le faire* »[33]. Les députés du parti se sont battus au Parlement, plus que toutes les autres formations, à coup de questions écrites et orales posée au ministre de l'Aménagement du territoire au sujet de la réforme de la Charte communale, dont ils font un dossier prioritaire. Parallèlement, ils disqualifient leurs concurrents, élus locaux ou autorités déconcentrées, en mettant en doute précisément leurs compétences. Commentant le nouveau texte de loi, un conseiller communal PJD de Fès affirme : « *Le texte demande que le président de commune ait un certain niveau. Mais ce n'est pas convaincant, parce que ce qui est demandé c'est simplement le certificat du primaire ! Il faudrait lever l'exigence au niveau du bac ou plus. Parmi les obstacles* [aux politiques communales] *il y a l'ignorance des élus. C'est un grand obstacle* »[34]. Un autre, responsable au bureau politique, élu à Rabat : « *La gestion de la ville est fonction de la valeur de son dirigeant. (...) Les SDAU* [Schémas directeurs d'aménagement du territoire] *sont présentés aux élus. Beaucoup sont analphabètes : comment peuvent-ils les rectifier ? Les amender ? Il faut des compétences acquises. Il y a une forte inadéquation avec les compétences requises*. »[35] Ce sentiment semble partagé par nombre de partenaires techniques des élus communaux. Ainsi, le gouverneur de l'Agence urbaine de Fès affirme, à la veille de l'adoption de la nouvelle Charte communale : « *Pour la gestion urbaine : là aussi la commune a un rôle essentiel à jouer. Elles* [les communes] *délivrent les autorisations de construire. Mais dans la pratique, c'est nous qui faisons tout le travail et eux qui touchent le cachet. (...) Elles ne sont pas équipées. Elles n'ont pas les moyens. Les dossiers sont déposés chez eux, elles nous les*

[33] Entretien, 20/11/2002.
[34] Entretien, 9/11/2002.
[35] Entretien, 20/11/2002.

Please purchase PDFcamp Printer on http://www.verypdf.com/ to remove this watermark.

transmettent et dans le cadre d'une commission elles nous donnent leur avis »[36]. Le même insiste à l'inverse sur ses propres compétences ainsi que celles de ses collègues : « *Il y a un peu de tout : des architectes, des ingénieurs… surtout des architectes. Il faut des architectes urbanistes* [lui-même en est]. *Si je ne l'étais pas, je ne sais pas comment j'aurais fait. C'est un grand atout, le poids de la compétence, quand vous parlez. C'est pas comme ceux qui laissent parler les autres* ».

Cette surenchère entre les acteurs des politiques urbaines dont les compétences sont floues et s'emmêlent[37] illustre l'intérêt de faire valoir sa compétence, ou de contester la validité de celle des autres. Le député PJD de Fès cité plus haut, lui même professeur d'économie, défie les « techno *wali*-s » sur ce domaine : « *Le wali a mille chats à fouetter. Il faut que la logique de développement sorte de l'investissement. Ses agents ne sont pas faits pour ça. Ils devraient se concentrer sur la sécurité… Il y a une nouvelle vision : le 'manager'… on fait venir des gens de la maison. Mais c'est juste la parure : qui va s'occuper des dossiers* ? »

Autrement dit, l'observation « de plus près » des stratégies et attitudes politiques du PJD conduit à reconsidérer les articulations locales des *politics* et des *policies*. Celles-ci s'avèrent peu conformes au schéma « de loin » et généralement agréé d'une arène politique locale vidée de *politics*, aux seules mains de techniciens manipulés par le Palais. A des élus qui regrettent le peu de compétences et de marge de manœuvre disponibles, d'autres responsables politiques opposent un discours volontariste, fondé sur l'accumulation d'expériences et de savoir-faire, mais aussi sur la légitimité à représenter le local.

Comme au Liban, la demande de rationalisation, par la technique, l'expertise ou l'action publique est le fait, non seulement des acteurs centraux, ceux de la *wilaya* et d'un ministère de l'Intérieur qui se métamorphose, mais aussi de la part d'acteurs marginaux, ou se positionnant en *outsiders*, qui aspirent à entrer dans la compétition politique locale et nationale. L'argument technique leur permet de s'entendre sur un plus petit dénominateur commun, peu coûteux en terme de mobilisation collective : le PJD préfère élaborer un programme technique plutôt que de se positionner sur des questions politiques, qui risqueraient d'activer des clivages entre des militants aux héritages politiques divers et qui pourraient surtout être sanctionnés par les pouvoirs publics. Cette revendication de spécialisation les inscrit dans un processus de distinction par rapport à la politique traditionnelle, où ils se présentent comme *outsiders*.

Conclusion

Dans la même perspective que celle défendue par R. Otayek dans ce volume, cette étude montre d'abord que la « décentralisation » est un lieu de recompositions complexes des logiques du leadership dans la fabrication des politiques publiques, que l'on ne peut réduire à un plus ou un moins de démocratie, ni à un plus ou un moins de politique. Cette perspective a déjà été amplement travaillée sur des démocraties représentatives occidentales. La comparaison que nous proposons déplace la problématique dans un contexte qui exacerbe le poids de certaines variables : d'abord parce que le pluralisme y est « limité » et la légitimité représentative particulièrement sujette à caution ; ensuite parce qu'au nom de l'impératif du développement, les gouvernements, et dans une large mesure les bailleurs de fonds et donneurs d'ordre internationaux, y ont tendance à privilégier le technique par rapport au politique (le marché d'abord, la démocratie viendra ensuite)[38] ; enfin parce que les

[36] Entretien, 10/11/2002.

[37] Les compétences des *wali*-s en particulier restent extrêmement imprécises.

[38] En termes de décentralisation tout particulièrement, les approches des bailleurs diffèrent en partie, du moins dans les outils et les moyens mobilisés. Tandis que la Banque mondiale produit un lexique à prédominance économique, articulé autour de la notion « d'efficacité », et des réformes de la fiscalité et d'encouragement à

Please purchase PDFcamp Printer on http://www.verypdf.com/ to remove this watermark.

significations accordées à l'apparente « technicisation du gouvernement » se nourrissent d'histoires politiques fort différentes.

En conclusion, revenons aux questions que nous posions au début de ce chapitre : comment et pourquoi revisiter l'analyse en termes de régimes politiques à partir d'une étude comparée de la recomposition des rapports entre *politics* et *policies* ? Que nous apprend l'observation empirique de la « technicisation » concurrentielle de la prise de parole et éventuellement de la prise de décision à propos de politiques locales et décentralisées ? En quoi l'improbable comparaison de deux cas d'étude aussi contrastés que le Liban des années d'après guerre, aux institutions étatiques bien fragiles, et le Maroc de ce début de siècle, dont le système politique et les institutions sont extrêmement centralisés, peut-elle être heuristiquement productive ?

La comparaison de différentes facettes de la « décentralisation » au Maroc et au Liban pointe d'abord des pistes quant aux transformations des formes du leadership local, en articulation avec la production de services et des représentations des compétences légitimes pour le faire. Le poids de l'héritage institutionnel que met à jour une comparaison de loin, interagit avec des relations à géométrie variable à la politique et au politique, mises en valeur de plus près. Si, pour des raisons liées aux enjeux de la « gestion » de la ville ou dans le creuset de « l'aide au développement », émergent des « techniciens » de l'action publique, ces derniers s'inscrivent dans des enjeux de politique. Tour à tour, militants associatifs, grands commis de l'Etat ou leaders politiques locaux ou nationaux, leur influence – avérée ou supposée – procède d'une transformation des techniques de gouvernement. Leurs interventions au nom de raisons techniques s'inscrivent de surcroît dans des rapports de force à propos de la définition du gouvernement légitime comme à propos de la définition de territoires. S'ils peuvent participer à la transformation du régime, ils ne sont pas nécessairement les concurrents des gouvernants (la volonté d'imposer un monopole sur le savoir ou la technique n'est pas le simple fait des *outsiders*). En revanche, ils s'inscrivent d'abord au cœur d'un procès de disqualification du politique que nous avons voulu analyser *in situ*, afin de questionner l'hypothèse de marginalisation de la légitimité acquise par l'élection ; hypothèse qu'il nous semble falloir nuancer au terme de l'étude, y compris dans les contextes autoritaires sur lesquels nous travaillons.

Elle nous permet ensuite de montrer comment, au cas par cas, se combinent et se hiérarchisent différents systèmes de légitimation. Comment ceux-ci déterminent le type d'action publique qui se met en œuvre : sélection d'acteurs, critères de décision, définition d'arènes de compétence. La « technicisation » de l'argument politique sert à interpeller le politique, à édifier et consolider des causes, ou à dégrader ou disqualifier des concurrents. Certains qui s'en revendiquent sont issus du « centre ». D'autres, comme les militants écologistes libanais ou certains des militants PJD marocains, se présentent comme des *outsiders*. Les premiers ont un accès ou des relais faciles au « centre », les seconds les recherchent en s'adossant à un travail de terrain localisé ou/et sectorisé. C'est combinée à d'autres ressources que la tentative de s'imposer comme expert ou technicien prend sens. Si bien que les figures qui émergent sont variées et l'argument technique lui-même objet de convoitise. On observe alors qu'à des modes de légitimation ne correspondent pas nécessairement des systèmes de domination (un mode de gouvernement « démocratique » ou « technocrate », « décentralisé » ou « centralisé »).

En matière d'analyse de l'évolution des régimes, des modes de transaction politique et de fabrication de l'action publique, l'étude nous montre que les notions de politisation et de dépolitisation s'avèrent problématiques alors même qu'elles renvoient à des situations

---

l'investissement local, le PNUD privilégie une thématique sociale et politique, autour du concept de « participation », *via* des programmes de formation de la population et des décideurs. Sur ce sujet Dewailly *et alii* (2004, p. 28-29).

Please purchase PDFcamp Printer on http://www.verypdf.com/ to remove this watermark.

empiriques significatives. Dans le cas du Liban, l'obsession de la dépolitisation des questions publiques se heurte à des difficultés qui entravent la mise en œuvre de l'action publique. Dans le cas du Maroc, la technocratisation des élites locales s'inscrit dans une longue histoire, déjà bien étudiée, de la domestication et du désamorçage de la dissidence ou du champ politique. S'en tenir à chacun des cas séparément nous amènerait à produire une analyse relativement endogène de ces processus, soulignant notamment le caractère pesant des structures sociales, politiques et historiques. La comparaison nous a permis à l'inverse de dégager des éléments divergents et convergents, à partir de la description d'exemples précis. La formation de régimes spécifiques de gouvernement localisés ou sectorisés participe à une transformation nuancée des régimes marocain et libanais. Nous observons d'une part une tendance commune à la requête technique, qui s'explique par les agendas développementalistes des pouvoirs publics et des injonctions internationales, mais aussi par la complexité croissante du gouvernement de ces villes. Et d'autre part, nous montrons que l'invocation techniciste se combine à d'autres registres de légitimation différemment hiérarchisés, conditionnés par les contextes dans lesquelles se déroulent les jeux des acteurs observés.

Enfin, ces réformes en cours, au Maroc et au Liban, font de l'échelon « local » - en l'occurrence essentiellement les espaces urbains – une arène primordiale, matérielle et symbolique du changement de régime - ou dans le régime (Rouquié, 1985, p. 615 s. ; Albrecht, Schlumberger, 2004). Comment s'articulent alors les différents territoires de la réforme ? Comment combinent-ils des modes sélectifs, sectorisés ou localisés de régulation politique ? L'apparente fragmentation et spécialisation de la politique dont procèdent ces politiques de décentralisation conduit-elle à l'émergence de « régimes partiels » qui indiquerait une pluralisation de ces sociétés politiques ? Les réponses appellent la nuance. La « décentralisation » dans ces deux pays est moins le fruit d'une autonomisation de pouvoirs locaux indépendants que l'objet de la recherche de nouveaux équilibres – ou formes de régulation – entre plusieurs échelles d'autorité. La pluralisation des scènes de négociation, des arènes de *policy making* que nous avons pu évoquer ne sont pas l'indice d'un pluralisme accru dans le régime. Au contraire, elles peuvent contribuer à diminuer l'impact de pôles de contestation ou de groupes d'intérêt. Mais elles peuvent aussi être des arènes détournées de revendications. Dans les deux cas, ce qui se joue en matière de gouvernement local contribue ainsi à déterminer des transformations du régime, en deçà de l'hypothèse de la démocratisation ou de celle de la réforme autoritaire.

Au final, l'étude de ces deux trajectoires pointe l'intérêt d'aller au-delà d'une comparaison polémique. En variant les points de vue, nous pouvons montrer que si des facteurs structurels opposés influencent significativement les chemins de la décentralisation au Liban et au Maroc, de plus près, les transformations que connaissent les deux régimes s'avèrent moins dissemblables. Plus, plusieurs des processus majeurs que nous y observons sont repérés dans d'autres sociétés contemporaines, rangées parmi les démocraties : les rapports de forces entre politisation/dépolitisation du gouvernement, les tendances à la fragmentation, à la sectorisation ou à la spécialisation des arènes du *policy-making*, la remise en cause du principe de représentativité, les usages variés de l'expertise dans les politiques publiques, l'ambivalence des logiques de décentralisation. Au terme de cette contribution pourtant construite autour de deux cas a priori très différents l'un de l'autre et difficilement classables parmi les « démocraties représentatives », les frontières de distinction entre les régimes se brouillent. En ce sens, cette étude ne peut que conforter celle de P. Quantin dans le même volume. Plus les critères s'affinent, moins les contrastes s'avèrent frappants. La normalisation derrière des principes communs de gouvernance n'évite ni les chemins de traverse ni des formules politiques singulières. En revanche, l'étude des recompositions complexes des interférences entre « politiques des problèmes » et « politique électorale » se

Please purchase PDFcamp Printer on http://www.verypdf.com/ to remove this watermark.

révèle riche d'enseignements pour comprendre tant les transformations institutionnelles que les rapports de pouvoirs qui se nouent autour de la transformation de ces régimes.

BIBLIOGRAPHIE

AKHMISSE L., 2003, *Le Wali de Région, agent d'une « décentration » de l'Etat au Maroc : processus complexes d'institutionnalisation dans les régions du Grand Casablanca et de Marrakech-Tensift-Al Haouz*, Mémoire de DEA en science politique comparative, IEP, Aix en Provence.

ALBRECHT, H., SCHLUMBERGER O., 2004, "Waiting for Godot : regime change without democratization", *International Political Science Review*, 25, 4, p. 371-392.

BAFOIL F., 2000, « Modernisation de l'administration et apprentissage de la démocratie locale. Une étude polonaise », *Critique internationale*, octobre, p. 75-92.

BAHOUT J., 1999, « Réconciliation », p. 23-26, dans HUYBRECHTS E., DOUAYHI C. dir., *Reconstruction et réconciliation au Liban*, Beyrouth, *Les Cahiers du CERMOC*, 23.

BASRI D.,1990, *L'administration territoriale : l'expérience marocaine*, Paris, Bordas.

BEYDOUN A, 2003, « A Note on Confessionalism », dans Hanf T., Salam N. dir., *Lebanon in Limbo. Postwar Society and State in an Uncertain Regional Environment*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, p. 75-86.

CATUSSE M. et VAIREL F., 2003, « 'Ni tout à fait le même, ni tout à fait un autre'. Métamorphose et continuité du régime marocain », *Maghreb Machrek*, 175, p. 73-91.

CATUSSE M., 2004, « Les Coups de force de la représentation », p. 69-104, dans BENNANI CHRAÏBI M., CATUSSE M., SANTUCCI J.C., dir., *Scènes et coulisses des élections. Les législatives de 2002 au Maroc*, Paris, Karthala.

CATUSSE M., à paraître, « Décentraliser la démocratie ? Réformes institutionnelles et 'bonne gouvernance' au Maroc », dans MASSARDIER G, VARDAR D., dir., *Démocratie, démocraties*, Paris, L'Harmattan.

CATUSSE M., CATTEDRA R., IDRISSI-JANATI M., 2005, « Municipaliser les villes ? Le gouvernement des villes marocaines à l'épreuve du politique et du territoire », p. 313-361, dans DE MIRAS C., dir., *Intégration à la ville et services urbains au Maroc. Apport du programme PRUD à l'analyse de l'urbanisation au Maroc : Gouvernance, services collectifs et compétences urbaines*, publication INAU/IRD.

DAGHER A., 2002, « L'Administration libanaise après 1990 », Contribution au colloque *Le modèle de l'Etat développemental et les défis pour le Liban*, Beyrouth.

DEWAILLY B., FAVIER A., KARAM K., HARB M., KHAYAT T, SIGNOLES A., 2003, « Pouvoirs locaux et décentralisation en période de (re) construction étatique. Les cas du Liban et de la Palestine : étude comparée », dans LEBRIS É. *et alii*, *Les Municipalités dans le champ politique local. Effets de l'importation des réformes de décentralisation dans la gestion de villes d'Afrique et du Proche Orient*, Paris, programme PRUD, GEMDEV / ISTED (texte photocopié).

EL-KHAZEN F., 2000, *The Breakdown of the State in Lebanon 1967-1976*, Harvard, Harvard University Press.

El-KHAZEN F., 2003, "The Postwar Political Process: Authoritarianism by Diffusion", p. 53-74, dans HANF T., SALAM N., eds., *Lebanon in Limbo. Postwar Society and State in an Uncertain Regional Environment,* Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft.

FAVIER A., 2005, « Histoires de familles patronages et clientèles dans l'espace politique local au Liban », *Annuaire de l'Afrique du Nord 2003*, Paris, CNRS éditions, p. 37-66.

FAVIER A., dir., 2001, *Municipalités et Pouvoirs locaux au Liban*, CERMOC, Beyrouth, *Les Cahiers du CERMOC,* 24.

Please purchase PDFcamp Printer on http://www.verypdf.com/ to remove this watermark.

FERRIE J.N., SANTUCCI J.C., 2006, « Introduction », p. 9-18, dans *Dispositifs de démocratisation et dispositifs autoritaires en Afrique du Nord*, Paris, CNRS éditions,
GENIEYS W., SMITH A., BARAIZE, F., FAURE A, NEGRIER E., 2000, « Le Pouvoir local en débats. Pour une sociologie du rapport entre leadership et territoire », *Pôle Sud*, 13, p. 103-120.
HAMMAN PH., dir., *Discours savants, discours militants : mélanges des genres*, Paris, l'Harmattan.
HARB M., 1999, « La Reconstruction de la banlieue sud-ouest de Beyrouth : une négociation entre Etat et acteurs politiques », p. 109-123, dans HUYBRECHTS E., DOUAYHI C., dir., *Reconstruction et réconciliation au Liban*, Beyrouth, *Les Cahiers du CERMOC*, 23.
HARB M., 2005, *Action publique et système politique pluricommunautaire : les mouvements politiques chiites dans le Liban de l'après-guerre*, Thèse de science politique, IEP, Aix-en-Provence.
HASSENTEUFEL P., SMITH A., 2002, « Essoufflement ou second souffle ? L'analyse des politiques publiques 'à la française' », *Revue française de science politique*, 52, 1, p. 53-73.
HEYDEMANN S., 2002, « La question de la démocratie dans les travaux sur le monde arabe », *Critique internationale*, 17, oct., p. 54-62
JOLY P. B., MARRIS C., 2001, « Mise sur agenda et controverses : une approche comparée du cas des OGM en France et aux Etats-Unis », colloque *Risques collectifs et situations de crise. Bilans et perspectives*.http://cisad.adc.education.fr/reperes/telechar/wp/sg/sg20011fr.pdf.
KARAM K., 1999, « Les associations : défense de l'environnement et recompositions d'un nouvel espace public », p.125-138, dans HUYBRECHTS E., DOUAYHI C., dir., *Reconstruction et réconciliation au Liban*, Beyrouth, *Les Cahiers du CERMOC*, 23.
KARAM K., 2001, « Espaces verts, espaces locaux. La dynamique écologique et la redéfinition des rapports entre municipalités et associations », p. 185-205, dans FAVIER A., dir., *Municipalités et pouvoirs locaux au Liban*, Beyrouth, *Les Cahiers du CERMOC*, 24.
KARAM K., 2002, « Les associations au Liban : entre caritatif et politique », p. 57-75, dans BEN NEFISSA S., dir., *Pouvoirs et associations dans le monde arabe*, Paris, CNRS éditions.
KARAM K., 2006, *Le Mouvement civil au Liban. Revendications et mobilisations associatives dans l'après-guerre*, Paris, Karthala.
KAZANCIGIL A., 1998, « Gouvernance et science : modes de gestion de la société et de production du savoir emprunté au marché », *Revue internationale des sciences sociales*, 155, mars 1998, p. 73-83.
LEBRIS E. *et alii*, dir., 2003, *Les Municipalités dans le champ politique local. Effets de l'importation des réformes de décentralisation dans la gestion de villes d'Afrique et du Proche Orient*, programme PRUD, GEMDEV / ISDED.
LECA, J., 1996, « La 'gouvernance' de la France sous la Vème République. Une perspective de sociologie comparative », p. 329-365, dans D'ARCY, F., ROUBAN, L., *De la Vème République à l'Europe*, Paris, Presses de Sciences Po.

LECLERC-OLIVE M., 2001, « Décentralisations : entre dynamiques locales et mondialisation », *Cahiers du GEMDEV*, 27, p. 7-12.
MASSARDIER G., 1996, *L'État savant. Expertise et aménagement du territoire*, Paris, L'Harmattan.
MULLER P., 2004, « L'Etat en action revisité », *Pôle Sud*, 21, nov., p. 31-42.
NACIRI M., 1987, « Aménagement des villes et ses enjeux », *Maghreb-Machrek*, 118, oct./déc., p. 46-70.
NEVEU É., 2003, « Métier politique : d'une institutionnalisation à une autre », p. 103-121, dans LAGROYE J., dir., *La Politisation*, Paris, Belin.
OFFERLE M, 1996, « Entrée en politique. Apprentissage et savoir faire », *Politix*, 35, p. 3-5.
OFFERLE M., 1994, *Sociologie des groupes d'intérêt*, Paris, Montchrétien.

Please purchase PDFcamp Printer on http://www.verypdf.com/ to remove this watermark.

PICARD É., 2001, « Beyrouth: la gestion nationale d'enjeux locaux », p. 273-293, dans FAVIER A. dir., *Municipalités et Pouvoirs locaux au Liban*, CERMOC, Beyrouth, *Les Cahiers du CERMOC,* 24.
PICARD É., 2002, *Lebanon. A Shattered Country. Myths and Realities of the Wars in Lebanon*, New York, Holmes & Meier Publishers.
PICARD É., 2006, « Les liens primordiaux, vecteurs de dynamique politique », p. 55-77, dans PICARD É. dir., *La Politique dans le monde arabe*, Paris, A. Colin.
PUDAL B., 1989, *Prendre Parti. Pour une sociologie historique du PCF*, Paris, Presses de la FNSP.
RACHIK A., 1995, *Ville et pouvoirs au Maroc*, Casablanca, Afrique Orient.
ROUQUIE A., 1985, « Changements politiques et transformations de régime », p. 599-633, dans GRAWITZ M., LECA J., dir., *Traité de Science Politique*, vol 2, Paris, PUF.
ROUSSILLON A et FERRIE J.N., 2004, « Réforme et politique au Maroc de l'alternance », *Naqd*, 19-20, p. 57-104.
SALEM P., KRAYYEM H., ANTOUN R., dir., 1998, *Waqi' al-baladiyyat fi lubnan : 'awa'iq al-mucharaka al-mahaliyya wa al-tanmiya al-mutawazina* (La réalité des municipalités au Liban: obstacles à la participation locale et au développement équilibré), Beyrouth, Publications du Lebanese Center for Policy Studies.
SIGNOLES A., 2004, *Municipalités et pouvoir local dans les Territoires palestiniens. Entre domination israelienne et Etat en formation (1993-2004*), Paris I, Thèse de science politique.
SIGNOLES A., 2005, « Réforme de l'Etat et transformation de l'action publique. Analyse par les politiques publiques », p. 239-284, dans PICARD É., dir., *La Politique dans le monde arabe*, Paris, A. Colin.
SIMEANT J., 2003, « Un humanitaire 'apolitique' ? Démarcations, socialisations au politique et espace de la réalisation de soi », p. 163-196, dans LAGROYE J., dir., 2003, *La Politisation*, Paris, Belin.
TOZY M., 1991, « Les enjeux de pouvoir dans les 'champs politiques désamorcés' au Maroc », p. 153-168, dans CAMAU M., dir., *Changements politiques au Maghreb*, Paris, éditions du CNRS.
WATERBURY J., 1975, *Le Commandeur des Croyants, La monarchie marocaine et son élite,* Paris, PUF.
YSMAL C., 1985, « Élites et leaders », p. 603-642, dans GRAWITZ M., LECA J., dir., *Traité de Science politique*, vol. 3, Paris, PUF.
ZAKI L., 2005, *Pratiques politiques du bidonville. Casablanca (2000-2005)*, Thèse de science politique, Paris, IEP.