



**HAL**  
open science

# Les configurations développementistes internationales au Maroc et en Tunisie : des policy transfers à portée limitée

Amin Allal

## ► To cite this version:

Amin Allal. Les configurations développementistes internationales au Maroc et en Tunisie : des policy transfers à portée limitée. *Critique Internationale*, 2010, 48, pp.97-116. halshs-03858325

**HAL Id: halshs-03858325**

**<https://shs.hal.science/halshs-03858325v1>**

Submitted on 10 Jan 2023

**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.

# Les configurations développementistes internationales au Maroc et en Tunisie : des *policy transfers* à portée limitée

---

par **Amin Allal**

« En fait je suis un patron d'entreprise d'import-export dont la balance est déséquilibrée et qui fait surtout de l'import<sup>1</sup> » C'est ainsi qu'un chef d'unité du Bureau Pays du PNUD (Programme des Nations unies pour le développement) à Rabat décrivait sa fonction en 2005. Les acteurs des configurations développementistes<sup>2</sup> internationales se veulent les professionnels du transfert de modèles de politiques publiques. Ils emploient une rhétorique spécifique pour promouvoir l'adoption, dans les pays où ils interviennent, d'instruments et de savoirs qu'ils tiennent pour des standards internationaux. Ils agissent comme des entrepreneurs d'import-export de « bonnes pratiques » dans différents domaines (démocratisation, bonne gouvernance, développement durable, participation citoyenne) et proposent aux gouvernements avec lesquels ils coopèrent des réformes types destinées à moderniser les différents secteurs de l'État, depuis l'enseignement supérieur jusqu'à la décentralisation administrative. Au Maroc et en Tunisie, les entrepreneurs internationaux de transferts qui déploient des programmes d'action sont multiples. Les principaux fournisseurs d'aide au développement sont les services de coopération internationale des « pays donateurs » – parmi lesquels la France arrive en bonne place – et de grandes organisations internationales telles que les Nations unies, l'Union européenne ou encore la Banque mondiale. Notre objectif est d'éclairer les modes d'appropriation, par les acteurs politiques domestiques, des prescriptions émises par ces entrepreneurs de transferts. Nous montrerons notamment comment l'agenda international promu par les bailleurs de fonds et les opérateurs d'aide au développement est saisi par les élites politiques et comment le nouvel agenda hybride qui découle de cette appropriation mêle préoccupations internationales et domestiques. Le Maroc et la Tunisie ont une expérience commune de la domination coloniale française et de son héritage administratif, et des relations privilégiées avec l'Union européenne. Tous deux bénéficient en outre d'un préjugé favorable de la part des organisations internationales, qui les jugent souvent comme étant des pays « en développement et en démocratisation ». Il existe toutefois des différences entre les deux contextes nationaux. Chaque régime a notamment recours à une stratégie qui lui est propre pour contrôler l'opposition et limiter le pluralisme politique. C'est donc sur ces modes divergents d'exercice du pouvoir autoritaire que se joue la comparaison entre le Maroc et la Tunisie. En quoi ces deux formes de pouvoir influent-elles sur les processus de transferts que les configurations développementistes s'efforcent d'impulser ? Les entrepreneurs internationaux ne sont-ils pas condamnés à n'exporter que des discours, dans la mesure où ils n'ont guère de prise sur la mise en œuvre des réformes transplantées par les administrations nationales ? Dès lors, peut-on encore parler de *policy transfer*<sup>3</sup> pour désigner les pratiques des fournisseurs d'aide au développement ? Pour répondre

---

<sup>1</sup> Entretien, Rabat, février 2005.

<sup>2</sup> La « configuration développementiste » est « cet univers largement cosmopolite d'experts, de bureaucrates, de responsables d'ONG, de chercheurs, de techniciens, de chefs de projets, d'agents de terrain, qui vivent en quelque sorte du développement des autres, et mobilisent à cet effet des ressources matérielles et symboliques considérables ». Jean-Pierre Olivier de Sardan, *Anthropologie et développement : essai en socio-anthropologie du changement social*, Paris, Karthala/Marseille, APAD, 1995, p. 7.

<sup>3</sup> David P. Dolowitz, David Marsh, « Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in the Contemporary Policy-Making », *Governance*, 13 (1), 2000, p. 5-24 ; Thierry Delpeuch, « L'analyse des transferts internationaux de politiques

à ces questions, nous avons étudié la manière dont les acteurs locaux s'emparent des modèles de développement promus – et prescrits – par la coopération internationale. Cette « domestication »<sup>4</sup> s'opère à travers des négociations et des compromis qui comportent une dimension de soumission à la domination matérielle et symbolique exercée par les acteurs internationaux. Ces influences étrangères sont néanmoins absorbées et digérées<sup>5</sup> par les régimes et les systèmes politico-administratifs des pays bénéficiaires, qui ont une grande capacité à apprivoiser les éléments « importés »<sup>6</sup> afin d'assurer leur propre reproduction. Pour analyser l'action des opérateurs d'aide au développement et leurs relations avec les acteurs locaux, nous avons utilisé la boîte à outils de la sociologie politique<sup>7</sup>. Notre attention s'est portée en priorité sur les routines, les méthodes de travail employées au quotidien, les discours mobilisés de façon courante par les acteurs pour justifier ce qu'ils font. Nous avons observé le déroulement de réunions dont l'objectif affiché était, pour certaines, d'assurer une concertation entre les autorités et la « société civile », pour d'autres, d'effectuer le suivi de la mise en œuvre des projets. Nous avons également examiné avec une attention toute particulière plusieurs actions visant à promouvoir le développement dans des quartiers de Gafsa et de Tanger<sup>8</sup>. Cette démarche nous a permis de mettre en évidence ce que recouvre concrètement la notion de transfert dans nos contextes d'observation, et nous sommes arrivés à la conclusion suivante : si processus de transfert il y a, celui-ci se cantonne, dans une très large mesure, à un monde social bien spécifique, celui de la « configuration développementaliste internationale ». Ce système d'acteurs est composé d'élites qui sont à la fois cosmopolites, marquées par un ensemble de dispositions spécifiques, par une culture professionnelle commune, et plus ou moins ancrées dans la société nationale. Le champ du développement international dans ces pays est à la fois la source et le récepteur des transferts. La circulation des modèles de politiques publiques y demeure confinée au cercle étroit de cette communauté d'acteurs qui se maintient soigneusement à l'écart des conflits et des tensions qui

---

publiques : un état de l'art », *Questions de recherche*, 27, décembre 2008 (<http://www.cerisciencespo.org/publica/question/qdr27.pdf>).

<sup>4</sup> Michel Camau, Gilles Massardier (dir.), *Démocraties et autoritarismes. Fragmentation et hybridation des régimes*, Paris, Karthala, 2009, surtout la 2<sup>e</sup> partie, « Ressources et contraintes internationales : enjeux et classement démocratique ».

<sup>5</sup> Pour un exemple d'insertion d'un dispositif importé dans les changements de la vie politique et sociale au Maroc, voir Béatrice Hibou, Mohamed Tozy, « La lutte contre la corruption au Maroc : vers une pluralisation des modes de gouvernement ? », *Droit et société*, 2 (72), 2009, p. 339-357.

<sup>6</sup> Pour une critique de l'analyse en termes d'importation, voir Jean-François Bayart, « L'historicité de l'État importé », *Les Cahiers du CERI*, 15, 1996.

<sup>7</sup> Le travail de terrain sur lequel s'appuie cette analyse est le matériau principal d'une thèse de doctorat en science politique en cours de rédaction intitulée : « Action publique et réseaux transnationaux de développement. "Décentralisation démocratique" et pluralisme limité au Maroc et en Tunisie ». Depuis février 2005, nous avons pratiqué une observation participante de six mois au PNUD de Rabat, conduit une centaine d'entretiens semi-directifs et mené des enquêtes et des observations in situ à Rabat, Tunis, Gafsa et Tanger, pour suivre les activités et les acteurs des projets de développement : élus locaux, notables, membres d'associations de développement, agents de la fonction publique nationale ou internationale, entre autres.

<sup>8</sup> La validité de notre analyse est à circonscrire au domaine des projets spécifiques étudiés dans le cadre de notre recherche. Pour le Maroc : les projets GOLD (Governance and Local Development) du PNUD, le PAD (Programme d'aide à la décentralisation) financé par la coopération française, le GLM (Gouvernance locale Maroc) de la coopération canadienne et le PROGOL (Promotion de la bonne gouvernance locale au Nord du Maroc) financé par l'agence de coopération catalane et la coopération espagnole. Pour la Tunisie : le PDHL (Programme de développement humain local) du PNUD et le PAOTIC (Programme d'appui aux organisations de base de Tunisie inter-coopération) de la coopération suisse. Tous ces projets – dont les ressources humaines et financières sont différentes – affichent des objectifs liés à une « promotion du local » et à un « développement local participatif ». En outre, ils ont en commun d'être des interventions non pas « techniques », comme pourrait l'être, par exemple, un projet d'aide au renforcement des infrastructures, mais « politiques », c'est-à-dire visant à transformer les processus de prise de décision « au niveau local ». Leur déroulement est par conséquent rythmé par une multitude de réunions, de séminaires, de stages et d'activités de « plaidoyer ».

traversent les sociétés concernées par le transfert. Ce « champ désamorcé »<sup>9</sup> du développement international fait office de filtre et de tampon entre les préconisations émanant des bailleurs de fonds internationaux et les structures politico-administratives domestiques. Une fois passés au tamis de la configuration développementiste, les instruments et les pratiques transférés sont adaptés et utilisés par les acteurs nationaux dominants. C'est ainsi que des éléments transplantés à des fins de renforcement du processus de démocratisation – telles les commissions participatives ou les mesures de décentralisation administrative – sont mis au service de la pérennisation des modes autoritaires d'exercice du pouvoir politique en vigueur dans les deux pays.

### **Les configurations développementistes internationales, matrices du transfert**

La plupart des travaux de science politique prennent pour acquises et pertinentes les distinctions « institutionnelles » faites par exemple entre ONG et organisations internationales, acteurs publics et société civile, acteurs internationaux et acteurs locaux. Nous pensons au contraire que les multiples acteurs individuels et collectifs engagés dans l'aide au développement composent une communauté restreinte, caractérisée par une grande porosité des frontières inter-organisationnelles et par un relatif effacement des identités institutionnelles. Cette communauté développe ses propres logiques et normes de fonctionnement qui, bien souvent, prennent l'ascendant sur les principes et les règles formelles des différentes organisations domestiques et internationales impliquées. Le milieu professionnel ainsi formé tire sa cohésion de la relative homogénéité des caractéristiques sociales des individus qui le composent, mais aussi de l'intense mobilité professionnelle qui se développe en son sein. En fait, cette communauté ne fonctionne pas comme une interface entre des exportateurs internationaux de solutions d'action publique, d'un côté, des importateurs domestiques, de l'autre, mais comme un « circuit fermé » qui contient à la fois les émetteurs et les récepteurs des discours sur le développement.

#### *Les acteurs du développement international, « émetteurs » et « récepteurs » de modèles de politiques publiques*

Au Maroc comme en Tunisie, le champ du développement international est composé d'acteurs qui ont en commun un capital scolaire élevé et qui ont passé une partie de leur vie en Europe ou aux États-Unis (du moins pendant la période de leurs études universitaires)<sup>10</sup>. Se considérant comme « modernes » et cosmopolites, ils constituent souvent des élites sociales, dont les modes de vie sont très proches : ils vont aux mêmes soirées, se retrouvent dans les centres culturels européens, inscrivent leurs enfants dans les quelques écoles payantes françaises (plus rarement américaines ou espagnoles) et habitent les mêmes quartiers dans les capitales<sup>11</sup>... Ces affinités et ses proximités favorisent l'établissement de relations amicales qui forment le ciment d'une communauté relativement fermée où l'on cultive l'entre soi sur un mode volontiers festif. Ainsi, au cours des six mois d'observation participante passés au PNUD à Rabat, nous avons pu constater que des décisions importantes étaient prises à l'occasion de soirées amicales privées, même s'il

---

<sup>9</sup> M. Tozy, « Représentation/intercession : les enjeux de pouvoir dans les “champs politiques désamorcés” au Maroc », dans M. Camau (dir.), *Changements politiques au Maghreb*, Paris, CNRS Éditions, 1991, p. 153-168.

<sup>10</sup> L'analyse qui suit s'appuie sur des entretiens et observations effectués entre 2005 et 2009 dans les principales agences de « développement international » à Rabat et à Tunis : PNUD, Banque mondiale, Banque africaine de développement, services de coopération français, espagnols, italiens, suisses, allemands, etc.

<sup>11</sup> Il faudrait sans doute affiner ces propos et approfondir l'analyse des « dynamiques urbaines de l'entre soi » comme cela a été fait pour les correspondants à Bruxelles. Voir Olivier Baisnée, « “En être ou pas”. Les logiques de l'entre soi à Bruxelles », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 166-167, 2007, p. 110-121.

existe bien d'autres « lieux internationaux »<sup>12</sup> où aiment à se retrouver les acteurs de l'aide au développement : les projections cinématographiques proposées par l'Institut français, des restaurants onéreux... Ces sorties mondaines permettent aux représentants des différentes organisations impliquées dans la coopération internationale d'échanger des informations et de discuter des problèmes. De nombreux interviewés ont souligné l'importance de ce type de soirées : « J'ai réussi à sauver "mon" projet *in extremis*, j'ai eu la chance de rencontrer madame X samedi soir chez Y. Autour d'un verre, c'est toujours plus facile qu'au bureau »<sup>13</sup>. On peut toutefois distinguer au sein de cette communauté trois sous-groupes ayant chacun ses propres caractéristiques et son propre rôle dans les processus de transfert.

Le premier est composé des fonctionnaires internationaux, diplomates, chefs d'ONG internationales et experts internationaux les plus reconnus. Cette « bourgeoisie transnationale »<sup>14</sup>, qui se situe au sommet de la hiérarchie formelle des acteurs du développement international, est composée de cadres dirigeants qui occupent des positions telles que celle d'administrateur de la Banque mondiale ou de représentant d'agence des Nations unies. En tant qu'expatriés, les membres de ce premier sous-groupe perçoivent des rémunérations importantes (entre 3 000 et 9 000 euros par mois)<sup>15</sup>. Ils sont souvent amenés à voyager hors du pays dans lequel ils sont affectés et où ils résident rarement plus de quatre ans. On peut ajouter à ce sous-groupe certains experts internationaux qui interviennent régulièrement dans le pays pour y effectuer des missions ponctuelles de courte durée, et qui sont également très bien rémunérés. Ces conseillers occasionnels s'insèrent dans des réseaux de relations clientélistes qui les associent aux grandes organisations internationales. Le cas d'un ancien représentant du PNUD au Maroc illustre ce genre de profil : pour avoir la possibilité de passer sa retraite au Maroc et de « garder une occupation d'expert », il a créé une ONG qui participe à un projet financé par le PNUD et dont le montage a été assuré au moment où il était encore dirigeant de la branche marocaine de cette agence. Le deuxième sous-groupe, plus important que le premier en termes d'effectifs, peut être qualifié de « jeune garde expatriée ». Il est composé de stagiaires, de Volontaires internationaux, de Volontaires des Nations unies (VNU) et de Junior Professional Officers (JPO) des agences internationales. Tous ont évidemment des revenus inférieurs à ceux du premier sous-groupe et des responsabilités moins étendues (ils ne sont souvent en charge que d'un seul projet). Les stagiaires sont le plus souvent des bénévoles qui dépendent financièrement de leurs parents. Les JPO, quant à eux, sont de jeunes diplômés de moins de 32 ans, issus pour la plupart de prestigieuses universités des pays donateurs (Institut d'études politiques de Paris, London School of Economics ou Université de Harvard). Ils ont obtenu leur poste à l'issue d'une procédure de sélection très rigoureuse. Ils travaillent pour l'ONU et les institutions financières internationales, ce qui permet aux pays riches de contourner les quotas par nationalité dans ces organisations<sup>16</sup>. Leur salaire mensuel est d'au moins 2 000 euros. À l'issue de leur contrat, ils peuvent postuler dans les organisations internationales, mais sont également très demandés dans les services de coopération de leurs pays respectifs.

---

<sup>12</sup> Voir Anne-Catherine Wagner, *Les nouvelles élites de la mondialisation*, Paris, PUF, 1998, p. 39.

<sup>13</sup> Entretien, Rabat, avril 2005.

<sup>14</sup> Nous nous référons en la modifiant à la classification de J.-F. Bayart qui parle d'« hyper bourgeoisie cosmopolite » et de « classe moyenne transnationale ». J.-F. Bayart, *Le gouvernement du monde. Pour une critique politique de la globalisation*, Paris, Fayard, 2004, p. 162-163.

<sup>15</sup> Fourchette indicative calculée à partir des salaires réellement perçus par les fonctionnaires internationaux et patrons d'ONG internationales (Banque mondiale, PNUD, FNUAP (Fonds des Nations unies pour la population), ENDA (Environnement et développement du Tiers Monde), etc.) au Maroc et en Tunisie. Entretiens et observations, Rabat et Tunis, 2005-2009.

<sup>16</sup> Pour plus de précisions, voir l'analyse, à partir du cas de l'UNESCO, de Meryll David, « Les stratégies d'influence des États membres sur le processus de recrutement des organisations internationales : l'exemple de la France », *Revue française d'administration publique*, 2 (126), 2008, p. 263-277.

Contrairement aux deux premiers sous-groupes, qui sont composés pour l'essentiel d'expatriés et de « visiteurs », le troisième sous-groupe est formé de cadres « nationaux »<sup>17</sup> de haut niveau, qui travaillent dans le secteur de l'aide au développement soit pour le compte des bailleurs de fonds, soit pour les opérateurs de programmes internationaux<sup>18</sup>. Ce troisième sous-groupe joue un rôle clé dans le processus de domestication au quotidien des politiques publiques impulsées par la communauté développementiste. Ses membres ont un contrat de travail de droit commun et effectuent généralement leur carrière dans le même pays. Ils ont souvent fait des études d'économie ou de géographie (certains jusqu'au doctorat), et ce dans les universités des pays donateurs. La plupart maîtrisent donc plusieurs langues, dont au moins l'anglais, le français et l'arabe. Selon les termes des personnes habilitées à les recruter, ce sont des « gens biens », « issus de bonnes familles »<sup>19</sup>. Ils sont reconnus par les acteurs de la communauté comme des points de contact incontournables avec les organisations internationales dans lesquelles ils travaillent, à tel point qu'il est parfois d'usage de les désigner par le nom de leur institution : « madame gouvernance PNUD », « monsieur GTZ [Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, l'agence de développement allemande] ». Ils ont eux aussi un capital social important, dans la mesure où ils possèdent un réseau étendu de relations personnelles avec des représentants d'organisations domestiques partenaires des acteurs internationaux : associations locales, services de coopération des ministères, notamment.

L'une des conditions essentielles pour accéder à ce troisième sous-groupe est l'absence de tout engagement politique. Les organisations internationales s'efforcent d'écarter les individus politiquement incorrects aux yeux du régime en place, notamment ceux qui affichent des sympathies pour les mouvements islamistes ou ceux qui sont issus de la gauche radicale. Cette mise à l'écart des éléments « sulfureux » peut se faire au moment de l'embauche ou plus tard au sein de l'organisation où ces personnes perdent toute chance d'être promues. À cet égard, le Maroc se distingue de la Tunisie, puisqu'il a été davantage possible pour certains militants de gauche marocains d'entrer dans les organisations internationales. Une fois dans la place, ils ont toutefois abandonné leur activité politique pour poursuivre leur carrière dans le secteur de l'aide au développement. En professant l'apolitisme, les organisations internationales entendent bien éviter de prêter le flanc aux reproches d'ingérence dans les affaires politiques intérieures que pourraient leur faire les autorités du pays bénéficiaire.

C'est leur grande mobilité entre les différentes organisations du champ de l'aide au développement de leur pays qui permet aux cadres nationaux de se constituer un vaste réseau de relations professionnelles et d'avoir une connaissance étendue des « rouages » des différentes bureaucraties impliquées. Ce savoir local, que n'ont pas les membres des deux premiers sous-groupes, constitue pour eux une ressource très importante. Dans beaucoup de cas en effet, leur opinion prévaut quand il s'agit de déterminer précisément quels éléments des programmes internationaux doivent être considérés comme localement applicables et quels autres doivent être écartés ou adaptés pour ne pas froisser le gouvernement bénéficiaire de l'aide. Ils connaissent parfaitement les « lignes rouges » que les organisations internationales ne doivent pas franchir si elles veulent rester en bons termes avec les autorités nationales. Ces cadres sont en relation continue, et souvent depuis longtemps, avec les élites politico-administratives avec lesquelles ils partagent un référentiel commun de la réforme et de ses limites. Ils sont donc les agents de l'intériorisation par les acteurs internationaux des « interdits » propres à la situation autoritaire de chacun des deux pays ; interdits qu'ils contribuent, ce faisant, à reproduire, voire à consolider,

---

<sup>17</sup> Ressortissants des deux pays mais aussi personnes étrangères qui, en place depuis de longues années, sont souvent mariées avec des autochtones

<sup>18</sup> Nous pourrions ajouter quelques universitaires familiers, véritables « intellectuels organiques », de ces projets de développement.

<sup>19</sup> Entretiens, Nations unies, service des ressources humaines, Rabat et Tunis, février 2005, mai 2006.

car s'ils ne se voient pas comme des partisans du *statu quo* politique, leur façon de travailler contribue objectivement à la reproduction des régimes en place. C'est la raison pour laquelle on peut dire qu'ils incarnent un cosmopolitisme « nationalisé ».

### *Langage, savoirs, et savoir-faire : les manifestations d'un transfert circonscrit*

La cohésion sur laquelle s'appuie la communauté professionnelle des acteurs de la configuration développementiste se manifeste à trois niveaux : celui des discours véhiculés, celui des connaissances partagées et celui des savoir-faire acquis dans le cadre des organisations et des projets d'aide au développement. Il s'agit tout d'abord de faire un usage extensif du jargon du développement international. Le signe extérieur de l'appartenance au milieu professionnel est l'emploi d'expressions spécifiques, telles que « prodoc » (document de projet), « document de facilitation », « diagnostic participatif », « budget participatif », « gestion intégrée », « renforcement des capacités », « capitalisation », mais aussi de locutions plus générales comme « avoir une vision » ou « mettre en synergie des ressources et des acteurs ». Cette phraséologie rattache le discours des développeurs à la nouvelle « vulgate planétaire »<sup>20</sup> constituée de « mots valises »<sup>21</sup> tels que « société civile », « bonne gouvernance », « efficacité », « modernité », « participation » ou « style participatif »<sup>22</sup>, qui permettent de tenir un discours politique antipolitique<sup>23</sup>, lequel n'en produit pas moins, nous le verrons, des effets sociopolitiques.

Il s'agit ensuite de faire valoir tout un ensemble de savoirs. Les plus importants renvoient à la teneur des textes doctrinaux produits par les différentes organisations internationales, notamment le Rapport mondial sur le développement humain du PNUD. Ceux qui se présentent comme des experts du développement se sentent obligés d'être au courant des agendas des forums internationaux consacrés à cette question : ils font volontiers état de leur connaissance du calendrier et du contenu des grandes réunions internationales et affirment avoir lu les rapports issus de ces travaux. La maîtrise de plusieurs langues constitue également, nous l'avons vu, un savoir extrêmement valorisé. Enfin, les cadres des organisations internationales mettent un point d'honneur à afficher leur connaissance des dernières innovations techniques en matière de gestion de projet, telles que le « e-budgeting » et le « e-learning » qui font l'objet d'innombrables réunions de sensibilisation et de mise à niveau, ou encore les méthodes de « diagnostics participatifs », de « planification par objectifs » et d'accountability (pour afficher un mode de fonctionnement transparent et attentif aux demandes des bénéficiaires locaux).

La position d'un individu dans la hiérarchie sociale propre au champ développementiste se mesure en partie à l'étendue de son savoir. Ainsi, un cadre de la Banque africaine de développement à Tunis nous a expliqué : « Plus on est au courant de ce qui se fait ailleurs, plus on est moderne et universel et plus ça marche. Moi, par exemple, je m'oblige tous les matins à 7 heures à faire un tour d'une heure sur Internet pour me tenir au courant de l'actualité du développement ». En raison de ce caractère tout à fait central de la ressource « savoir » dans le fonctionnement de la configuration développementiste, on peut comparer cette dernière à une « communauté épistémique »<sup>24</sup>.

---

<sup>20</sup> Pierre Bourdieu, Loïc Wacquant, « Sur les ruses de la raison impérialiste », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 121-122, mars 1998, p. 110.

<sup>21</sup> Jean-Pierre Gaudin, *Pourquoi la gouvernance ?*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002.

<sup>22</sup> Irene Bono, « Cantieri del Regno. Associazioni, sviluppo e stili di governo in Marocco », thèse de doctorat de science politique, Université de Turin, 2008.

<sup>23</sup> James Ferguson, *The Anti-Politics Machine, "Development", Depoliticization and Bureaucratic Power in Lesotho*, New York, Cambridge University Press, 1990.

<sup>24</sup> Peter M. Haas, « Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination », *International Organization*, 46 (1), hiver 1992, p. 1-35.

Enfin, l'appartenance au milieu professionnel de l'aide au développement implique l'acquisition et la maîtrise d'une gamme de savoir-faire. La plupart des organisations du secteur accordent une grande importance à la transmission de ces compétences et produisent une abondante littérature destinée à la formation de leurs membres. Ces textes insistent invariablement sur la nécessité d'adopter les « meilleures pratiques ». Ainsi les agences des Nations unies organisent-elles régulièrement à l'intention de leurs propres personnels et de membres triés sur le volet de la communauté développementiste des sessions de formation au cours desquelles sont diffusés des documentaires sur les « bonnes expériences » des opérateurs travaillant pour l'ONU (« la promotion du genre dans les politiques locales guatémaltèques » ou « les résultats positifs du microcrédit dans les bidonvilles brésiliens ») en vue de débattre de l'amélioration des modes d'intervention. D'autres organisations du secteur – services ministériels, ONG internationales et grosses associations locales – ont mis en place le même genre de formations axées sur le retour d'expériences et l'analyse de cas pratiques.

La principale compétence exigée est l'aptitude au « montage de projet ». Sur ce point précis, on attend d'un responsable qu'il sache rédiger le « cadre logique » de son « prodoc », ce qui signifie, en langage commun, qu'il doit être capable de formuler un programme d'action affichant un maximum d'objectifs, afin de coller tant aux agendas des acteurs locaux qu'aux préoccupations des divers bailleurs de fonds potentiels. Dans le cadre d'un projet de développement local au Maroc, par exemple<sup>25</sup>, il a fallu ajouter à la mouture initiale un « volet genre » afin de bénéficier du financement de la coopération italienne, puis ajouter encore un objectif de « coopération décentralisée » pour obtenir des fonds de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur.

Il existe donc bien un véritable modèle de professionnalisation des acteurs travaillant dans le secteur de l'aide au développement, lesquels se considèrent comme des spécialistes du *policy transfer*. Toutefois, les processus de transfert que nous avons observés sont surtout des transferts de discours depuis le siège des organisations internationales vers leurs représentants dans les pays bénéficiaires. Les gouvernements locaux tolèrent ce type d'opérations car ils savent que la communauté développementiste ne représente pas une opposition potentielle, dans la mesure où elle ne se risquera jamais à abandonner sa posture technocratique et apolitique.

### **Des configurations développementistes internationales aux champs politiques, une domestication des modèles transférés**

Il n'y a pas de transfert d'« objets » sans transformation, hybridation et bricolages<sup>26</sup>. Les solutions d'action publique transplantées sont aménagées et font l'objet de traductions<sup>27</sup>, appropriations et usages non prévus par les entrepreneurs du transfert. Il convient donc de prendre ses distances avec les discours répliqués à l'identique et de manière répétitive par les autorités tunisiennes et marocaines, qui affirment sans relâche leur adhésion aux prescriptions des organisations internationales et expriment constamment leur volonté d'appliquer fidèlement les modèles transférés. Ce sont là des affichages qu'il faut mettre en perspective avec leurs « traductions » et leurs pratiques, afin de percevoir les relations sociales et politiques et les enjeux réels qui travaillent les modèles de politiques publiques et de gestion de l'action publique promus.

---

<sup>25</sup> Observations, Rabat, 2006.

<sup>26</sup> Les travaux de J.-F. Bayart illustrent bien, notamment, *L'illusion identitaire*, Paris, Fayard, 1996.

<sup>27</sup> Je me fonde sur les analyses de Patrick Hassenteufel notamment celles sur « les différentes modalités de convergence des politiques publiques ». L'auteur insiste sur le fait « que les capacités des acteurs à la traduction sont inégales et dépendantes de leurs ressources spécifiques ». Patrick Hassenteufel, « De la comparaison internationale à la comparaison transnationale. Les déplacements de la construction d'objets comparatifs en matière de politiques publiques. », *Revue française de science politique*, 55 (1), 2005, p. 126.



Sorties du « milieu désamorcé » de la communauté développementiste, les prescriptions internationales sont vidées de leur contenu potentiellement déstabilisateur pour les élites établies et modifiées en profondeur pour conforter les mécanismes de domination politique existants. En somme, les régimes marocain et tunisien savent très bien imprimer leur marque aux politiques importées tout en donnant l'apparence du respect des modèles prescrits. La comparaison à partir des cas étudiés permet d'analyser les modalités différentes de la domestication de ces injonctions développementistes au contact des deux trajectoires marocaine et tunisienne.

#### *Commissions participatives et situations politiques autoritaires*

Les projets soutenus par les organisations internationales d'aide au développement se doivent d'apparaître comme une contribution à la démocratisation du pays bénéficiaire. Le moyen le plus couramment utilisé pour afficher une telle ambition démocratique est la mise en place d'une commission dite « participative » ayant officiellement pour fonction d'assurer la préparation et le suivi des projets. Ces commissions existent sous des formes variées dans les différents secteurs de réformes<sup>28</sup> où elles reçoivent des appellations diverses : « comités de pilotage national », « groupe de travail régional », « forum de concertation local ». Elles se présentent comme des espaces « pluralisés » de négociation du contenu des politiques publiques dans lesquels la « société civile » est appelée à exprimer son opinion et à veiller à la « bonne gouvernance » des projets. Ces commissions constituent actuellement un standard professionnel dans le milieu développementiste et l'on aurait peine à imaginer un projet qui en soit dépourvu. Pourtant, ce sont souvent des coquilles vides. Quand elles sont réunies, c'est après que les décisions essentielles ont été prises, et bien souvent le manque de temps sert de prétexte au fait qu'elles n'ont pas été réunies du tout. Dans ces cas, l'importation de cet instrument « participatif » ne se fait que dans le discours, *a minima*<sup>29</sup>.

Lorsque ces commissions sont « effectives », les modalités de sélection des acteurs (gages de pluralisme) et les modes d'interaction, de fonctionnement, ne bouleversent pas vraiment les modalités de prise de décision en vigueur au Maroc et en Tunisie. En d'autres termes, les modes de fonctionnement concrets se dissolvent dans les manières de faire propres aux deux trajectoires politiques.

Au Maroc, les modalités de sélection des participants à ces commissions théoriquement pluralistes sont peu ou prou les mêmes, quel que soit le niveau territorial observé. Dans les commissions nationales, ce qui fait office de diversité des opinions politiques, c'est la diversité des ministères représentés (dominés en général par un parti), et le poids de ces différents ministères/partis varie en fonction du secteur de réforme. Les commissions sont conçues et formées comme des répliques en modèle réduit du champ partisan au gouvernement, tel qu'il s'est constitué depuis l'« alternance » de 1998<sup>30</sup>. Le pluralisme ministériel, pourtant qualifié de « représentativité partisane large », y est limité aux partis de gouvernement. Les partis politiques non gouvernementaux, quant à eux, sont tenus à l'écart des instances représentatives. Dans les différentes commissions que nous avons observées, les représentants du Parti de la justice et du

---

<sup>28</sup> Les réformes de l'enseignement supérieur engagées au Maroc et en Égypte sous l'impulsion de la Banque mondiale affichent également ce « pluralisme » dans les commissions. Voir Florian Kohstall, « "La démocratie renversée". Sur l'usage de la "bonne gouvernance" en Égypte et au Maroc : le cas des réformes de l'enseignement supérieur », dans M. Camau, G. Massardier (dir.), *Démocraties et autoritarismes. Fragmentation et hybridation des régimes*, op. cit., p. 241-259. Les projets de « protection de l'environnement », de « gouvernance locale » et de « lutte contre la pauvreté » de différentes organisations engagent également ces commissions.

<sup>29</sup> Observations et entretiens, Maroc et Tunisie, 2006-2008.

<sup>30</sup> Observations et entretiens, Maroc et Tunisie, 2006-2008. 30. À cette date, les principaux partis de gauche – le Parti du progrès et du socialisme (PPS) et l'Union socialiste des forces populaires (USFP) – sont entrés au gouvernement.

développement (PJD), principal parti islamiste légal qui dispose en outre d'un groupe parlementaire important, n'ont jamais été conviés, tandis que le ministère de l'Intérieur, qui est un ministère dit de souveraineté (le ministre étant nommé par le roi), est quasiment toujours représenté. Ses cadres font partie des participants les plus assidus aux réunions. Des organisations désignées comme représentatives de la « société civile »<sup>31</sup> ont également voix au chapitre, mais il s'agit le plus souvent de fondations royales, d'associations sans ancrage local<sup>32</sup>, et de la Confédération générale des entreprises du Maroc (CGEM), l'organisation du patronat. Il est beaucoup plus rare que les associations de quartier ou les mouvements syndicaux soient invités.

Au niveau infranational, les comités « locaux » ou « régionaux » sont souvent dominés par les représentants de l'administration déconcentrée – la wilaya –, par les techniciens des organismes publics et par les ONG internationales, au détriment des élus locaux. Les associations locales sont représentées, mais elles le sont dans un foisonnement fragmenté de micro organisations.

La sélection de ces acteurs s'opère conformément aux deux critères évoqués plus haut de l'expertise et de la non-subversion. Ceux qui ne répondent pas à ces deux critères font l'objet de discours stigmatisants qui visent à justifier leur exclusion du débat. Le manque de compétences spécialisées chez les élus et dans les associations de quartier est sans cesse pointé du doigt par les élites établies et par la communauté développementiste qui se plaignent, par exemple, de l'incapacité desdits élus à produire des comptes rendus en plusieurs langues. Il n'est pas rare d'entendre à propos de ces derniers des commentaires du genre : « Il perd son temps, est corrompu, subversif, inapte »<sup>33</sup>. Les associations de quartier, elles, ont meilleure presse, ne serait-ce que parce que la doctrine de l'aide au développement les désigne comme des acteurs clés à la fois de la mise en œuvre – qui doit être participative – et de la réception des projets, les habitants étant en théorie les destinataires finaux des actions. Une fois triées sur le volet, ces associations sont souvent considérées comme « concernées et volontaires »<sup>34</sup>. Cela n'empêche pas les professionnels de l'aide au développement d'éprouver une gêne certaine en présence de ces représentants qui « ne savent pas formuler leurs demandes ».

Le travail dans ces commissions fait l'objet d'une mise en scène égalitariste : les débats doivent respecter une répartition équitable des prises de parole. Pourtant, les représentants des associations de quartier ont souvent de grandes difficultés à s'exprimer dans ces arènes, et ont tendance à penser que leur parole est illégitime du fait même de ce manque de compétence oratoire. Ils interviennent donc très peu dans les comités<sup>35</sup>, et quand ils le font, ils sont rapidement perçus comme ayant des exigences maladroitement ou excessives.

---

<sup>31</sup> Pour une analyse de synthèse concernant la relation « société civile » et « régimes », voir Jean-Noël Ferrié, « Les limites d'une démocratisation par la société civile en Afrique du Nord », mai 2004 (<http://www.ceri-sciences-po.org>).

<sup>32</sup> Par opposition aux « personnages ponts » des associations de quartier décrits par Mounia Bennani-Chraïbi, « Parcours, cercles et médiations à Casablanca. Tous les chemins mènent à l'action associative de quartier », dans Mounia Bennani-Chraïbi, Olivier Fillieule (dir.), *Résistance et protestations dans les sociétés musulmanes*, Paris, Presses de Sciences Po, 2003, p. 293-352. Les associations analysées dans cet article sont souvent issues des réseaux d'anciens gauchistes reconvertis dans l'action associative. Pour une analyse de « ce qui est reconverti », voir Frédéric Vairel, « L'opposition en situation autoritaire : statut et modes d'action », dans Olivier Dabène, Vincent Geisser, Gilles Massardier (dir.), *Autoritarismes démocratiques et démocraties autoritaires au XXI<sup>e</sup> siècle. Convergence Nord-Sud*, Paris, La Découverte, 2009, p. 213-232.

<sup>33</sup> Voir Myriam Catusse, Karam Karam, « Le "Développement" contre la représentation ? La technicisation du gouvernement local au Liban et au Maroc », dans M. Camau, G. Massardier (dir.), *Démocraties et autoritarismes. Fragmentation et hybridation des régimes*, op. cit., p. 85-120.

<sup>34</sup> Pour une analyse récente du champ associatif marocain, voir Éric Cheynis, « L'espace des transformations de l'action associative au Maroc. Réforme de l'action publique, investissements militants et légitimation internationale », thèse de doctorat en sciences sociales, Université Paris I, 2008.

<sup>35</sup> Deux explications non exclusives à ces silences : soit ils anticipent l'inefficacité de leur prise de parole, soit ils ne maîtrisent pas le jargon et la manière de faire. Citons, entre autres, l'exemple d'une femme, patronne d'une association locale à Tanger, dont la langue maternelle est le rifain et qui, tout en étant influente dans son quartier, s'interdit de

L'observation des commissions dites « participatives » en Tunisie révèle d'autres pratiques politiques. Ici le contexte est différent. Il n'existe pas de réel pluralisme partisan. Le parti du président de la République, le Rassemblement constitutionnel démocratique (RCD), est hégémonique et quasi monopolistique sur la scène partisane, en vertu d'un « pluripartisme contrôlé »<sup>36</sup>. La « société civile », elle aussi, est « verrouillée », et les quelques organisations corporatistes ou de plaidoyer indépendantes subissent la répression de la police<sup>37</sup>.

Dans un tel contexte, il semble logique que les commissions nationales des différents projets de développement soient constituées de cadres des ministères qui, presque tous, appartiennent au RCD, où ils occupent généralement des positions élevées. Plus précisément, ces commissions sont le plus souvent dominées par les cadres du ministère de l'Intérieur et du Développement local. La « société civile », quant à elle, y est représentée par des associations dépendantes du pouvoir dont les dirigeants sont souvent eux aussi membres du RCD. Les partis dits d'opposition, les ONG militantes et les représentants syndicaux en sont totalement absents. La traduction de la norme du pluralisme consiste donc, en Tunisie, à rechercher un équilibre entre les cadres des différents ministères, sous prééminence du ministère de l'Intérieur et du Fonds de solidarité nationale (également appelé Fonds 2626)<sup>38</sup>.

En tout état de cause, le fonctionnement de ces commissions ne semble pas entraîner de changements significatifs dans les modalités de mise en œuvre de l'action publique, et ce dans les deux cas analysés. Au Maroc, ces commissions se sont coulées dans le moule de la situation politique qui a émergé après le gouvernement d'alternance, caractérisée par la reconversion d'anciens militants de gauche cooptés et par la montée d'un mouvement associatif foisonnant « sous contrôle ». En Tunisie, la domination sans partage du parti-État n'est pas remise en cause. La « gouvernance participative », telle qu'elle est digérée, domestiquée, ne modifie en rien les hiérarchies sociales et politiques. Elle ne transforme pas non plus les modes singuliers de limitation du pluralisme politique de chacun des deux pays.

### **La « décentralisation démocratique » domestiquée**

La décentralisation des systèmes administratifs nationaux constitue un autre cheval de bataille des prescripteurs internationaux de réformes. Les acteurs de l'aide au développement présents au Maroc et en Tunisie, notamment la Banque mondiale, le PNUD, l'USAID (United States Agency for International Development) et la coopération française, ont mis en place de nombreux projets dont l'objectif affiché est le renforcement des instances locales. Les pressions en faveur de la décentralisation administrative – ajoutées à la promotion des dispositifs de participation citoyenne à la gouvernance locale et à l'apport de ressources supplémentaires aux organisations locales – sont invariablement présentées comme devant contribuer à la démocratisation du Maroc et de la Tunisie. Cette idée selon laquelle la décentralisation et l'appui à la « société civile » locale ne peuvent que favoriser la démocratisation constitue un mythe organisationnel très largement

---

parler dans le cadre de la « commission participative de développement local » dominée par des hommes et dont le power point, le style guindé et l'arabe littéraire de l'animateur l'intimident (observations et entretiens, Bénimakada, septembre 2008).

<sup>36</sup> M. Camau, V. Geisser, *Le syndrome autoritaire, politique de Bourguiba à Ben Ali*, Paris, Presses de Sciences Po, 2003.

<sup>37</sup> Sadri Khiari, *Le délitement de la Cité. Coercition, consentement, résistance*, Paris, Karthala, 2003 ; Vincent Geisser, Éric Gobe, « Un si long règne... Le régime de Ben Ali vingt ans après », *Année du Maghreb 2008*, vol. IV, Paris, CNRS Éditions, 2008, p. 347-381.

<sup>38</sup> La Banque tunisienne de solidarité (BTS) et les Fonds présidentiels comme le 2121 et le 2626 sont les institutions porteuses de ce que Béatrice Hibou appelle le « pacte de sécurité » : « La banque, dans le dispositif de pouvoir qu'est le pacte de sécurité, est à la fois une institution de protection et de sécurité et une institution de création de dépendances, de contrôle et de surveillance ». B. Hibou, *La force de l'obéissance. Économie politique de la répression en Tunisie*, Paris, La Découverte, 2006, p. 234.

répandu dans la communauté développementiste. L'équation décentralisation = démocratisation revêt un intérêt pratique évident pour les opérateurs de l'aide au développement, car elle leur permet de justifier leur action en même temps aux yeux des pays donateurs, attentifs à la promotion de la « gouvernance démocratique », et à ceux des pays bénéficiaires, qui veulent cantonner la coopération internationale au registre purement technique du « renforcement des capacités administratives ». C'est ce couplage thématique qui permet aux acteurs du développement de tenir un double langage, selon qu'ils doivent rendre compte de leurs initiatives devant les bailleurs de fonds ou devant les gouvernements qui tolèrent leur présence.

Et c'est ce double langage qui permet aux autorités marocaines et tunisiennes de domestiquer les projets relatifs à la décentralisation en ne conservant que les aspects compatibles avec leurs propres agendas politiques et leurs propres objectifs de réforme. Leur but en effet n'est pas d'accroître le pouvoir des collectivités locales, mais d'augmenter la capacité des administrations déconcentrées à contrôler les mouvements d'opposition dans un certain nombre de territoires où les risques de manifestations d'hostilité à l'égard du régime sont jugés importants. Dès lors, dans beaucoup de cas, l'ambition de « décentralisation » affichée dans les projets internationaux est transformée, quand les prescriptions internationales arrivent au stade de la mise en œuvre sur le terrain, en mesures de « recentralisation »<sup>39</sup> et d'accroissement des moyens de contrôle des représentants locaux de l'État central.

Au Maroc, le processus de « décentralisation » à nouveau à l'ordre du jour depuis le début des années 2000 recouvre en réalité une politique de renforcement des pouvoirs des préfets de région, les *walis*, sur la gestion des communes<sup>40</sup>. Les *walis* étant directement nommés par le roi, la « décentralisation » aboutit donc à une consolidation de la tutelle exercée par le Palais. Dans le cas de la Tunisie, la « décentralisation » reste dans le registre de la prose officielle et ne se traduit par aucune réforme concrète. Dans les deux pays mais suivant des modalités différentes, les projets internationaux portant sur la décentralisation sont tolérés à condition de ne pas remettre en cause la mainmise du ministère de l'Intérieur (qui est en même temps le ministère du Développement local) sur les affaires communales. Toutes les initiatives dans ce domaine sont menées sous le pilotage des cadres de ce ministère.

Au Maroc, l'étude du projet GOLD (Governance and Local Development) du PNUD nous a permis d'observer in situ la manière dont les autorités marocaines parviennent à s'approprier les prescriptions des organisations internationales en faveur de la décentralisation. Le pilotage de ce projet est assuré, au niveau central, par la Direction générale des collectivités locales (DGCL) du ministère de l'Intérieur et, au niveau régional, par les *walis* des régions destinataires. Quant aux responsables internationaux du projet, ils sont domiciliés dans des locaux de ce même ministère. Plusieurs actions conduites dans le cadre du projet GOLD constituent une bonne illustration du détournement des principes affirmés dans les textes programmatiques censés promouvoir les instances électives locales. Ce projet s'intègre dans le processus de « reprise en main des affaires par le roi »<sup>41</sup> qui se manifeste notamment par l'appui sur les *walis* pour la mise en œuvre des réformes engagées au nom du développement.

Le fait que la ville de Tanger ait été choisie comme l'un des sites bénéficiaires le prouve : le projet GOLD doit être en adéquation avec la politique de développement engagée par le roi, dont l'un des volets est la « réhabilitation du Nord » : « La région de Tanger Tétouan est incontournable, on ne

---

<sup>39</sup> M. Catusse, « Décentraliser la démocratie ? Enjeux autour des réformes institutionnelles et de la "bonne gouvernance urbaine" au Maroc », communication aux journées d'études intitulées « Du global au local. Faire voyager les paradigmes », Aix-en-Provence, CSPP/IEP, 24-25 janvier 2003.

<sup>40</sup> Il faut également souligner une politique de « retour à l'unité de la ville » comme l'atteste l'adoption de la Charte communale de 2003.

<sup>41</sup> B. Hibou, M. Tozy, « Les enjeux des élections 2002 au Maroc » ([www.ceri-sciences-po.org](http://www.ceri-sciences-po.org)).

peut pas ne pas l'inclure. La politique de développement doit être cohérente, on doit mettre nos œufs dans le même panier »<sup>42</sup>.

De même, le choix de la région de Guelmim Smara pour constituer l'un des « laboratoires » du même projet GOLD témoigne d'un alignement sur la politique historique de mise au pas de territoires jugés dissidents ou problématiques. C'est un véritable coup de force opéré par le représentant du ministère de l'Intérieur, par ailleurs chef du comité de pilotage national de ce projet. Guelmim Smara se situe en partie (la province de Smara) dans une zone de frontières contestées et sous contrôle de la MINURSO (Mission des Nations unies pour l'organisation d'un référendum au Sahara occidental). Sous couvert de « décentralisation », il s'agit ici de renforcer la présence du pouvoir central par le biais d'une aide au développement local tenue en main par le ministère de l'Intérieur.

Nous avons constaté l'existence de logiques tout à fait similaires en Tunisie, dans le cadre du PDHL (Programme de développement humain local), qui cible la région paupérisée de Gafsa. Depuis le « Changement » initié en 1987 par le nouveau Président Zine Abidine Ben Ali, la ville de Gafsa, qui se situe dans le Sud-Ouest tunisien, fait l'objet d'investissements économiques importants de la part du gouvernement. Un aéroport, un centre d'affaires et une université ont vu le jour dans cette ville moyenne marginalisée depuis de longues années. Pour les gouvernants, le passé de dissidence de cette région ouvrière a conduit à la nécessité d'une « normalisation »<sup>43</sup>, laquelle passe notamment par l'internationalisation de cet « espace en crise » au regard du pouvoir central. Si la région minière souffre d'un taux de chômage record essentiellement dû aux changements intervenus au sein de la CPG (Compagnie des Phosphates de Gafsa), principal fournisseur de travail<sup>44</sup>, le traitement gouvernemental semble davantage motivé par une volonté de normalisation politique qui se réduit à une réhabilitation de l'image du chef.

Le PDHL s'intègre dans ce moment de « réhabilitation » et engage la mobilisation de tout un dispositif d'acteurs allogènes « nouveaux » (PNUD, coopérations italienne et suisse), qui permet de revendiquer un « changement », une amélioration, par rapport à l'époque du Président Bourguiba. L'image du progrès réalisé sous la Présidence de Ben Ali constitue une ressource symbolique sans cesse renouvelée pour les pouvoirs publics. En effet, la sélection du site de Gafsa a semblé indiquer en soi une redistribution des ressources en faveur de la région. Cependant, cette redistribution apparaît plutôt comme un effet d'affichage : les centaines de milliers de dollars attendus dans le cadre du PDHL ont été rapidement revus à la baisse. Cette fois encore, c'est le rapatriement dans le giron du Parti-État et vers ses agences de pouvoir qui s'est produit. Cette séquence historique s'est achevée avec les protestations de 2008 qui ont été les plus longues et les plus importantes que la Tunisie ait jamais connues depuis 1984<sup>45</sup>.

Dans le cas du projet GOLD Maroc comme dans celui du PDHL tunisien, la facilité avec laquelle les projets internationaux de « développement participatif » et de « décentralisation démocratique » ont été détournés de leurs objectifs officiels tient tout d'abord au flou que la rhétorique de la communauté développementaliste entretient de façon opportune sur les caractéristiques des acteurs appelés à participer tant à la décentralisation qu'à la gouvernance locale. Les acteurs de

---

<sup>42</sup> Entretien avec un responsable du PNUD (chef d'unité de lutte contre la pauvreté), Rabat, mars 2007.

<sup>43</sup> L'expression « normaliser la région de Gafsa » revient souvent dans les entretiens avec des cadres de divers ministères, Tunis, juin 2006.

<sup>44</sup> Dans sa modernisation et son adaptation aux standards néolibéraux, la CPG a supprimé 10 000 emplois en dix ans et n'emploie plus aujourd'hui que 5 200 personnes. La région compte un taux de chômage très important (le double du taux national), surtout des jeunes et des diplômés de l'Université.

<sup>45</sup> Larbi Chouikha, Éric Gobe, « La Tunisie entre la "révolte du bassin minier de Gafsa" et l'échéance électorale de 2009 », *Année du Maghreb 2009*, vol. V, Paris, CNRS Éditions, 2009, p. 387-420 ; Amin Allal, « Réformes néolibérales, clientélismes et protestations en situation autoritaire. Les mouvements contestataires dans le bassin minier de Gafsa en Tunisie (2008) », *Politique africaine*, 117, mars 2010, p. 107-125.

l'aide au développement s'accommodent très bien de la présence d'acteurs locaux « hors sol », qui sont des émanations du pouvoir central cooptés pour l'occasion et dont l'ancrage local est sujet à caution. Ces acteurs locaux mis en place pour permettre aux organisations internationales de prétendre agir en conformité avec leurs principes participatifs sont en général plus dépendants du pouvoir central que des populations locales dont ils sont supposés être les porte-parole. Quant aux acteurs locaux qui préexistaient à la mise en œuvre des projets, leur intégration dans ceux-ci aboutit souvent à les rendre eux aussi plus dépendants du pouvoir central qu'ils ne l'étaient auparavant.

L'autre facteur de détournement des objectifs initiaux est la nécessité pour les membres de la communauté développementiste de respecter la souveraineté du pays bénéficiaire qui les accueille. Cet argument difficilement contestable est immanquablement mobilisé par les opérateurs de projets quand l'écart entre les objectifs énoncés sur le papier et leur traduction dans la pratique atteint un tel degré qu'ils sont contraints de s'expliquer sur les contradictions de leur action, à savoir leur contribution à la reproduction de modèles qui sont aux antipodes de ceux qu'ils se donnent pour vocation d'exporter. La référence au « respect de la souveraineté » permet à l'État bénéficiaire et aux acteurs de l'aide au développement de cautionner mutuellement leur engagement conjoint : pour les organisations internationales, les projets sont forcément bons puisqu'ils répondent à une demande d'un pays souverain ; pour les acteurs domestiques, ils sont nécessairement positifs puisqu'ils bénéficient de l'appui de prestigieux acteurs internationaux. La conjonction de l'imprécision des catégories employées par les organisations internationales et du prétexte de la souveraineté permet une telle prise de distances entre le modèle transféré et son adaptation locale qu'il n'est pas du tout certain qu'on puisse encore parler de transfert dès lors que l'on prend en considération autre chose que le discours contenu dans le texte de présentation du projet. Que dire en effet d'une politique exportée de « décentralisation démocratique » qui revient, dans les faits, à accroître le pouvoir des représentants des administrations déconcentrées, c'est-à-dire des représentants de l'État au niveau local sur les élus locaux ?

Les discours, les normes et les dispositifs que promeuvent les acteurs du développement international sont censés véhiculer des innovations, des idées pour le développement et la démocratisation. Dans les configurations développementistes internationales observées au Maroc comme en Tunisie, les mécanismes de *policy transfer* agissent suivant des processus d'apprentissages, de rencontres et de socialisations, mais sont en même temps circonscrits aux champs élitistes transnationaux des professionnels du développement, sortes d'espaces sociaux de « retrouvailles dispositionnelles ». De plus, les critères de sélection des acteurs (non-subversion, expertise et qualités « nationales ») sont autant de filtres au transfert qui demeure cantonné à ces configurations développementistes antipolitiques. Ces caractéristiques sont parfaitement bien adaptées aux situations politiques autoritaires des deux pays.

Par ailleurs, en étant intégrés dans des agendas nationaux de réforme politique, les modèles d'action publique promus à « l'international » par ces développeurs revêtent d'autres significations politiques. En Tunisie, « dispositifs participatifs » et « décentralisation démocratique » sont marqués par la prégnance du parti-État via des agences sous contrôle de la Présidence et de l'administration publique. Ainsi les projets de développement dans la région de Gafsa visent-ils à une « réhabilitation » de l'image des gouvernants de Tunis dans une région en pleine crise économique. Au Maroc, ils se fondent dans l'entreprise de « décentralisation-recentralisation » menée sous patronage royal. Ceux qui concernent Tanger s'intègrent en particulier dans les priorités du « développement des régions du Nord » voulues par la monarchie. Contrairement à ce que prédisent les développeurs et certains partisans des théories de la transition démocratique, il apparaît clairement ici que ces processus de « transfert » ne signifient

ni le bouleversement de l'action publique ni la remise en cause des hiérarchies politiques et encore moins celle des fondements des régimes politiques.

---

**Amin Allal** est doctorant en science politique à l'IEP d'Aix-en-Provence, rattaché à l'Institut de recherches et d'études sur le monde arabe et musulman (IREMAM), membre de l'équipe du programme de recherche ANR « Tanmia. Le développement : fabrique de l'action publique dans le monde arabe ? » et actuellement ATER à l'Université de Nice Sophia Antipolis. Il travaille sur les modalités et l'impact de la promotion du « local » par des organisations internationales à Tanger (Maroc) et à Gafsa (Tunisie). Il a publié « "Quand l'essentiel est de participer". Sociologie politique de projets internationaux de développement au Maroc et en Tunisie », *Économie et institutions* (12, 2010, p. 101-122) ; « Opposition within the State: Governance in Egypt, Morocco and Tunisia », avec Florian Kohstall, dans Holger Albrecht (ed.), *Contentious Politics in the Middle East: Political Opposition under Authoritarianism* (Gainesville, University Press of Florida, 2010, p. 181-204) ; « "Développement international" et "promotion de la démocratie" : à propos de la "gouvernance locale" au Maroc », *L'Année du Maghreb* (2007, p. 275-296).

**Adresse électronique** : [amin.allal@gmail.com](mailto:amin.allal@gmail.com)