

Les Études du CERI
N° 166 - juin 2010

**Le « phénomène participatif » au Maroc
à travers ses styles d'action et ses normes**

Irene Bono

Irene Bono

Le « phénomène participatif » au Maroc à travers ses styles d'action et ses normes

Résumé

Au Maroc, la « participation » renvoie aux prétendues vertus de la « société civile » et est implicitement perçue comme une panacée. Le lancement en 2005 de l'Initiative nationale pour le développement humain (INDH), programme de lutte contre la pauvreté qui entend intégrer toute la population, représente le symbole de ce phénomène participatif. Fondée sur une analyse des normes et styles d'action, la démarche suivie ici entend reconstituer la logique interne du « phénomène participatif » et, simultanément, le remodelage du politique qu'il engendre. La promotion de certains styles par la mobilisation de techniques issues des politiques publiques dites participatives transforme les critères et les processus de légitimation politique en faisant apparaître de nouveaux clivages sociaux. La valeur morale attribuée à la participation permet en outre d'euphémiser, de sublimer, voire de justifier la violation d'autres normes sociales, économiques et politiques. La mise en œuvre de l'INDH à El Hajeb met en lumière l'appareil idéologique complexe sur lequel se base la construction des sujets de la participation, ainsi que leur rôle actif et créatif dans les configurations politiques qui tirent leur légitimité de la valorisation de la participation.

Irene Bono

The « participatory phenomenon » in Morocco seen through its styles and norms

Abstract

In Morocco describing an activity as having a « participative » character vests it with all the virtues of civil society and implies it is a panacea. The launch in 2005 of the National Initiative for Human Development (NIHD), a program calling for the mobilization of everyone in the fight against poverty, can be considered a symbol of this « participation phenomenon ». By analyzing its norms and styles of action on which they are based it is possible to discover the internal logic of the participatory phenomenon and to see how it shapes politics. The promotion of certain styles of action, those combining the virtues of civil society with the technical support of participative policies, transforms the criteria of legitimation. Also, the moral values ascribed to participation justify the violation of other social norms, both economic and political, which have nothing to do with participation. Such an approach, developed here on the basis of the INDH at El Hajeb, brings to light the complex ideology on which the subject of participation is based as well as its active and creative role in the political configurations which draw their legitimacy from the value placed on participation.

Le « phénomène participatif » au Maroc à travers ses styles d'action et ses normes

Irene Bono
Université de Turin

La « participation » (*musharaka* en arabe) semble être un maître mot du politique au Maroc. Les causes soulevées et impulsées grâce à la participation des mouvements sociaux y occupent le devant de la scène au moins depuis les années 1970 : aux mouvements qui luttent pour les droits humains et les droits des femmes se sont ajoutées les plateformes de revendication issues d'associations culturelles telles que les cinéclubs et les forums littéraires, et plus récemment des groupes mobilisés autour des questions de travail, de reconstruction de la mémoire historique ou de conscientisation face aux problèmes migratoires. Revendiquer une expérience passée ou actuelle de participation associative est aujourd'hui pour beaucoup une façon d'exprimer un engagement. L'introduction du terme « participatif » dans le lexique politique marocain semble regrouper tous ces phénomènes, généralement associés à l'action collective et aux revendications citoyennes. Sa généralisation, cependant, paraît intrinsèquement liée au lancement de l'Initiative nationale pour le développement humain (INDH) en 2005¹, programme royal appelant tous les acteurs sociaux à se mobiliser pour lutter contre la pauvreté. L'approche « participative » souhaitée exige ici que les acteurs associatifs et politiques locaux s'engagent aux côtés des représentants du pouvoir central dans la définition et la mise en œuvre des politiques sociales.

¹ Pour une présentation institutionnelle, voir : www.indh.gov.ma. Pour une analyse critique de cette initiative, je me permets de renvoyer à I. Bono, « Pauvreté, exception, participation. Mobilisation et démobilitation dans le cadre de l'INDH au Maroc », in M. Catusse, B. Destremau et E. Verdier (dir.), *L'Etat face aux débordements du social au Maghreb. Formation, travail et protection sociale*, Paris, Aix-en-Provence, Karthala-IREMAM, 2010, pp. 229-250.

Le roi Mohamed VI a défini à plusieurs reprises l'INDH comme son « chantier de règne », et même, mobilisant le répertoire nationaliste, comme sa « Révolution du roi et du peuple² », investissant la participation d'une allure politiquement correcte.

Dès lors, en reprenant cette notion, la réforme de la justice se voit soutenue par un « processus participatif », comme l'a affirmé le secrétaire général du ministère marocain de la Justice en mars 2010 à Grenade devant le Forum hispano-marocain des juristes³. « Participatif » est aussi le qualificatif de plus en plus couramment utilisé au Maroc pour les produits financiers dits « islamiques », c'est-à-dire conformes aux préceptes de l'islam, et dont l'introduction et la définition dans le système bancaire ont suscité de nombreuses tensions. Le terme renvoie au principe de partage des risques et des bénéfices prévu par l'islam pour toute opération financière⁴. Quant au « multipartisme participatif », c'est l'une des formules employées dans la campagne électorale de 2007 par le Rassemblement national des indépendants (RNI), parti politique fondé à la fin des années 1970 sous l'impulsion directe du roi Hassan II, pour définir son identité idéologique⁵. Si ce dernier exemple suggère qu'il n'est pas toujours facile de donner un sens au terme de participation, on comprend que le terme et ses dérivés véhiculent une idée positive. La référence au caractère « participatif » de n'importe quelle activité, de la part d'un promoteur quelconque, quels que soient son but ou son contenu, relève implicitement de la panacée. C'est tout à la fois la garantie d'un « bon » fonctionnement, d'un « bon » objectif ou de la « bonne » disposition de ceux qui l'entreprennent.

Dans ces conditions, j'utiliserai ici moins le terme de « participation » que celui de « phénomène participatif » pour prendre en compte l'ensemble des styles d'action et des normes qui sous-tendent ces activités. Les pages qui suivent suggèrent en premier lieu que la participation peut être considérée comme une « profession » associant les prétendues vertus de la société civile aux supports techniques offerts par les politiques participatives. Les clivages qui émergent entre ceux qui adoptent le style d'action qui en dérive et ceux qui ne l'adoptent pas expliquent la transformation en cours des modes d'affirmation et de légitimation. Simultanément, et ce sera le second temps de ma démonstration, considérer la participation comme un fait normatif permet de comprendre en quoi sa valeur morale intrinsèquement positive contribue à euphémiser, à sublimer, voire à justifier la violation

² En se référant, conformément à la doxa nationaliste, à la réunion des forces demandant l'indépendance autour de la figure du roi après l'annonce de son exil, le 20 août 1953. La première définition de l'INDH en ces termes se rencontre dans le discours royal prononcé à l'occasion du 52^e anniversaire de cette date, à Tétouan, le 20 août 2005. Pour une analyse de cet épisode historique, voir D. Rivet, *Le Maroc de Lyautey à Mohammed V. Le double visage du protectorat*, Paris, Denöel, 1999.

³ A l'occasion du premier sommet UE-Maroc ; il faisait ainsi référence au comité interministériel mis en place peu de temps auparavant pour fixer le cadre de cette réforme. Voir « La réforme de la justice, un choix irréversible au Maroc », *Maghreb Arabe Presse*, 9 mars 2010.

⁴ Pour le débat sur l'introduction au Maroc des produits de la finance islamique, ainsi que l'usage du terme participatif en relation à tels produits, voir le *Journal de la finance islamique* : <http://www.ribh.info>

⁵ Voir Daba, *Les partis politiques se présentent à vous*, 2007.

d'autres normes, sociales, économiques et politiques, qui n'ont rien à voir avec la participation. C'est à partir de cette analyse que je pourrai, *in fine*, saisir les nouvelles configurations que prend la légitimité du pouvoir.

Pour mener à bien cette démonstration, je suis partie de la question de la participation telle qu'elle est exprimée dans la mise en œuvre de l'INDH dans la province d'El Hajeb⁶. Chef-lieu de la province du même nom, El Hajeb se trouve entre la plaine agricole de Saïs et les premiers contreforts du Moyen Atlas. La ville s'ancre au cœur des territoires de la tribu berbère des Beni M'tir, dont la relation avec la dynastie alaouite a été traditionnellement caractérisée par une alternance entre des périodes d'hostilité active et de guerre ouverte et des moments d'alliance temporaire et de soumission sporadique. Son occupation par les Français s'inscrit dans le cadre plus vaste du plan de pacification de la « grande banlieue de Fès », juste avant la signature de l'accord de protectorat en 1912. L'implantation en ces lieux d'une importante caserne date de l'époque qui a suivi la colonisation agricole des terres qui entourent la ville. Avec l'indépendance, celle-ci a conservé son poids de place forte militaire, ce qui l'a rendue suspecte aux yeux du pouvoir après les tentatives de coup d'Etat des années 1970 – dont celui du 14 mai 1971 aurait dû avoir lieu à El Hajeb⁷. La province est devenue une expérience pilote de l'INDH sans que cela n'ait jamais été planifié. De fait, comme les fonctionnaires locaux aiment à le souligner, l'un des manuels de procédure de l'Initiative adopté au niveau national a d'abord été élaboré par la province⁸, qui est aussi la première des collectivités locales à avoir investi dans une campagne de communication sociale sur l'INDH. « Nous avons su imposer El Hajeb sur la scène nationale », affirme ainsi un jeune agent de développement local⁹.

⁶ Cette étude s'appuie sur une recherche de terrain menée depuis avril 2007 dans la province d'El Hajeb. La méthode de travail s'est basée sur des entretiens semi-directifs répétés avec des acteurs représentatifs qui revendiquent tous leur implication « participative », à partir de la mise en œuvre de l'INDH, ainsi que sur l'observation participante.

⁷ Pour une analyse sociopolitique de l'organisation de la tribu avant le protectorat, voir A. R. Vinogradov, « The socio-political organisation of a Berber "Taraf" tribe : pre-Protectorate Morocco », in E. Gellner et C. Micaud, *Arabs and Berbers. From Tribe to Nation in North Africa*, Londres, Duckworth, 1972, pp. 67-83. Pour une chronique de l'occupation de la ville, voir P. Azan, *L'Expédition de Fez*, Nancy, Paris, Strasbourg, Berger-Levrault, 1924 ; pour une analyse de l'influence française pendant le protectorat, A. Thabault, *L'Influence française sur l'évolution sociale des Guerouanes du Sud et des Beni M'Tir*, mémoire de stage, École nationale d'administration, Paris, 1947, et, pour des repères historiques plus récents, mais beaucoup moins détaillés, A. Taghbaloute, « La circonscription administrative d'El-Hajeb : du cercle à la province », *Revue Maroc-Europe. Histoire, économie, sociétés*, n° 12, 1999-2000, pp. 119-132.

⁸ Il s'agit, d'après les déclarations des fonctionnaires que j'ai interrogés, du manuel de procédure du programme Transversal.

⁹ Entretien avec un agent de développement local, El Hajeb, avril 2008.

LA PARTICIPATION COMME « PROFESSION » : RENOUVELLEMENT DES ARTS DE FAIRE DE LA SOCIÉTÉ CIVILE

Le « charme discret de la société civile » au Maroc a été efficacement analysé par Myriam Catusse il y a bientôt dix ans. La société civile marocaine, d'après cette auteur, s'est forgée autour de discours et de représentations collectives qui en ont fait une société politique idéale, dont les répertoires d'action sont orientés par les valeurs de citoyenneté, de démocratie, de progrès, de modernité, de consensus et de transparence¹⁰. En adoptant une terminologie wébérienne, on pourrait dire que, dans la décennie qui a suivi, de telles vertus se sont faites profession, par le biais de l'introduction de techniques participatives dans l'action publique¹¹. Les valeurs qui fondaient déjà le « charme de la société civile » ont trouvé dans les politiques publiques ainsi conçues des supports techniques qui les transmettent et les standardisent, tout en renouvelant les « arts de faire » qui peuvent se fabriquer à partir de tels référents symboliques¹².

L'INDH s'inspire en effet de la notion d'« approche participative » ; cette dernière, au cœur des politiques de développement depuis désormais deux décennies, a souvent été présentée comme une manière de les dépolitiser par le biais de l'engagement de la « société civile¹³ ». Dans le cadre de l'INDH, une telle filiation est revendiquée aussi bien dans les discours royaux que dans les prises de position des fonctionnaires sur le terrain. Les expériences internationales en matière de développement participatif seraient révélatrices de « l'importance d'une participation des populations pour une meilleure appropriation et viabilité des projets et des interventions, ainsi que des vertus des approches contractuelles et partenariales, outre le dynamisme du tissu associatif et des acteurs du développement local et de proximité¹⁴ ».

¹⁰ M. Catusse, « Le charme discret de la société civile. Ressorts politiques de la formation d'un groupe dans le Maroc "ajusté" », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 9, n° 2, 2002, pp. 297-318.

¹¹ Je fais ici référence à la notion de *Beruf* telle qu'elle est conceptualisée par M. Weber dans *Sociologie des religions*, Paris, Gallimard, 1996, et dans M. Weber, *Le Savant et le politique*, Paris, Plon, 1959.

¹² M. de Certeau, *L'Invention du quotidien. 1. Arts de faire*, Paris, Folio Essais, Gallimard, 1991.

¹³ Pour une analyse critique de l'argument selon lequel les politiques du développement seraient à concevoir comme des outils dépolitisés car techniques, voir, entre d'autres, J. Ferguson, *The Anti-Politics Machine. Development, Depoliticization and Bureaucratic Power in Lesotho*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990, B. Moore et G. J. Schmitz (ed.) *Debating Development Discourse. Institutional and Popular Perspectives*, Londres, MacMillan, 1995, N. D. Harris, *Depoliticizing Development. The World Bank and Social Capital*, New Delhi, Leftword Books, 2001, et J. Elyachar, *Markets of Dispossession. NGOs, Economic Development, and the State in Cairo*, Londres, Duke University Press, 2005.

¹⁴ Discours royal à la nation, 18 mai 2005.

Ainsi, le discours officiel de l'INDH fait systématiquement référence à l'implication des organisations de la « société civile » dans le processus de développement, tout en mettant l'accent sur une série de valeurs censées soutenir la lutte contre la pauvreté. Le roi déclarait ainsi dans son discours de lancement :

« Nous appelons [aussi] à adopter un plan d'action fondé sur les principes de bonne gouvernance, à savoir la *responsabilité* et la *transparence*, les règles de *professionnalisme*, la large participation des citoyens, l'intégration et la *rationalisation* des interventions des établissements et organismes publics, ainsi que le *suivi* et l'*évaluation* permanente des réalisations¹⁵. »

De telles vertus, dans le cadre de l'INDH, sous-tendent l'idée d'un devoir à accomplir dans le respect de règles précises, que ce soit par la vocation ou par le travail. Le premier devoir à accomplir, c'est de lutter contre la pauvreté. Dans son discours à la nation de 2005, Mohamed VI qualifie la lutte contre la pauvreté de « défi majeur¹⁶ », une question « au cœur de notre projet de société », « qui préoccupe et interpelle instamment la nation dans son ensemble ». C'est un impératif catégorique indiscutable : qui pourrait s'abstenir ou s'opposer à un tel objectif ? Il n'est donc question ni de méthode ni de choix politique ; les règles techniques que l'on se doit de respecter ressortissent davantage de la stratégie.

La compréhension de ce double caractère – des vertus auxquelles on associe de nouveaux moyens de transmission – peut aider à saisir la logique interne du « phénomène participatif » : notamment, la valorisation, au jour le jour, de l'idée même de participation, les ambivalences des conduites pratiques qui s'en revendiquent et l'émergence d'un nouveau registre d'affirmation en son nom. Ce registre élargit la catégorie de ce qui, au Maroc, est défini de « société civile », tout en transformant la nature des acteurs qui la composent et des arènes dans lesquelles une telle catégorie politique est mobilisée et comprise.

Citoyenneté par performance

L'émergence du mouvement associatif a souvent été saisie au Maroc en termes de « citoyenneté » : une abondante littérature se demande si les organisations de la société civile peuvent être perçues comme l'expression d'une « volonté de la population à se mobiliser » ou à revendiquer le passage « du statut de sujet à celui de citoyens¹⁷ ». Cette prétendue vertu des acteurs de la « société civile » trouve sa professionnalisation, dans le cadre de l'INDH, dans leur présumée performance productive. La citoyenneté des acteurs de la participation, en

¹⁵ Discours royal à la nation, 18 mai 2005 (c'est moi qui souligne).

¹⁶ Ces expressions et les suivantes sont également tirées du discours royal à la nation du 18 mai 2005.

¹⁷ Expressions tirées de G. Denoex et L. Gateau, « L'essor des associations au Maroc : à la recherche de la citoyenneté ? », *Monde arabe Maghreb-Machrek*, n° 50, 1995, pp. 19-39.

d'autres termes, se traduit dans leur capacité à s'insérer dans l'économie productive, selon la rationalité des politiques sociales du moment néolibéral : l'individu est appelé à entreprendre et à apprendre à la fois, en faisant appel à sa responsabilisation et en assumant un rôle actif dans le dépassement de sa condition personnelle, et à entrer de plain-pied dans le marché¹⁸.

La conjugaison entre la citoyenneté et la performance amène ainsi à concevoir la participation comme une fonction du développement : elle répond à une logique d'inclusion dans l'économie de marché par le biais de la responsabilisation individuelle. C'est pourquoi la logique des AGR (Activités génératrices de revenus) est si centrale pour l'INDH : ces « activités qui consistent à produire des biens ou des services et/ou à transformer des produits en vue de les vendre¹⁹ » sont conformes aux canons des organismes internationaux²⁰.

La phrase d'un jeune diplômé d'El Hajeb, qui a commencé son insertion économique en créant lui-même son emploi dans le cadre d'une AGR au sein d'une association, pourrait être choisie comme slogan de cette logique :

« Je me suis rendu compte que je n'étais pas un chômeur, moi, je cherchais du travail²¹. »

La présence sur le territoire témoigne d'une deuxième forme de citoyenneté performante. Il ne suffit pas seulement de produire des biens et des services par insertion dans l'économie de marché, il faut aussi produire des associations et des acteurs associatifs. La stratégie promue par Alami Zbadi, alors gouverneur en poste, pour soutenir la création des associations est emblématique d'une telle préoccupation :

« Le gouverneur a cherché à réunir toutes les coopératives de la réforme agraire et nous a obligés à créer des associations villageoises. On ne trouve personne qui ne se soit impliqué à démontrer la performance du tissu associatif local²². »

Ainsi, selon les données fournies par la Division des affaires générales de la province d'El Hajeb, les associations enregistrées avant le lancement de l'Initiative royale n'étaient qu'au nombre de 285. Après le pic de création en 2005, où 148 nouvelles associations furent

¹⁸ Pour une analyse de cette orientation des politiques de développement, voir A. J. Bebbington, M. Woolcock, S. Guggenheim et E. A. Olson (ed.), *The Search for Empowerment. Social Capital as Idea and Practice at the World Bank*, Bloomfield, Kumarian Press, 2006.

¹⁹ Initiative nationale pour le développement humain, *Activités génératrices de revenus. Manuel de procédures* : <http://www.indh.gov.ma/fr/doc/MANUEL-AGR-VF.pdf>

²⁰ Pour une analyse de telles activités en termes de normalisation sociale et politique, je me permets de renvoyer à I. Bono « Activisme associatif comme marché du travail à El Hajeb. Normalisation sociale et politique par les Activités génératrices de revenus », *Politique africaine*, à paraître fin 2010.

²¹ Entretien avec un membre d'une association de soutien à l'enfance, El Hajeb, mai 2008.

²² Entretien avec le président d'une association de développement rural, El Hajeb, mai 2008.

enregistrées, leur augmentation semble avoir suivi un rythme régulier d'une centaine de créations par an : 100 en 2006, 102 en 2007, 75 en 2008, 120 en 2009 et une douzaine dans les deux premiers mois de 2010²³. Sur une population provinciale de 216 388 habitants, selon le dernier recensement de 2004²⁴, une telle augmentation est remarquable : on passe d'une association pour 750 habitants en 2004 à une association pour 260 habitants en 2010. Bien que ces données ne disent rien sur l'activité réelle de ces associations, qui n'existent parfois que sur le papier, il est intéressant, à titre comparatif, de noter que les conseillers communaux ne sont que 240 pour toute la province²⁵.

Bien évidemment, il est bien d'être là, mais il est mieux encore d'être là et de produire effectivement des biens et des services. La phrase « il faut distinguer entre ceux qui y sont, et ceux qui font » revient très fréquemment au cours de mes entretiens. Elle suggère que le productivisme associatif n'est pas suffisant en soi, et qu'il est apprécié surtout quand il s'accompagne, de la part des associations, d'un esprit d'initiative susceptible de pallier les faiblesses de l'administration locale ou des entreprises privées. Cela est bien compris des acteurs associatifs, qui soulignent souvent qu'ils ont créé leur association parce qu'ils ressentaient des manques sur leur territoire et avaient entraperçu la possibilité d'y suppléer.

Comme le dit le président d'une association en milieu rural :

« Nous avons créé l'association car il y avait pas mal de choses qui manquaient : l'électricité, l'eau potable, la piste pour arriver au douar²⁶. »

Et un ancien élu local de renchérir :

« Au niveau associatif, on peut exprimer ses propres revendications de façon beaucoup plus directe : il y a des instruments pour aider, si tu as un objectif clair tu trouves des bailleurs au niveau local, national ou international qui sont prêts à t'aider²⁷. »

Ainsi, entre 2005 et 2008, la mise en œuvre de l'INDH a fourni à la province d'El Hajeb, où les dernières statistiques disponibles font état d'une dépense de 49 dirhams par habitant, la moyenne nationale pour une localité à population comparable s'élevant à 153 dirhams par habitant, un peu plus de 87 millions de dirhams de budget additionnel, dont plus de 19 millions destinés à des initiatives promues par des associations, des coopératives, des bénéficiaires et

²³ Données fournies par la Division des affaires générales de la province d'El Hajeb.

²⁴ Haut Commissariat au plan, Recensement général de la population et de l'habitat, 2004.

²⁵ Données DGCL, *Les Collectivités locales en chiffres*, édition 2007.

²⁶ Entretien avec le président d'une association de développement rural, El Hajeb, mai 2008.

²⁷ Entretien avec un ancien élu local, Rabat, mai 2008.

des opérateurs privés²⁸. Il est désormais courant de voir des présidents de communes rurales créer une association pour « compléter » leur « travail » :

« Dans ma commune, nous avons un budget annuel de deux millions de dirhams, dont une bonne partie s'en va en frais de gestion. Avec l'association, en parallèle, nous pouvons trouver d'autres financements pour promouvoir les projets²⁹. »

Le lien entre citoyenneté et performance se scelle aussi dans la quantification des activités promues par la participation associative. Un tel biais est évidemment lié au protocole de vérification *a posteriori* qu'impose l'audit et à l'aune duquel la performance de la participation doit être évaluée. La communication de chiffres peut ainsi apparaître plus importante que les initiatives elles-mêmes. Les premières lignes du communiqué soulignant la performance de la province d'El Hajeb dans la mise en œuvre de l'Initiative en 2008 sont, à ce propos, exemplaires :

« Quarante-neuf projets ont été approuvés à la fin avril dernier au niveau de la province d'El Hajeb dans le cadre du programme de l'Initiative nationale pour le développement humain (INDH). Le coût global de ces projets est de plus 20,1 millions de dirhams, financé par un apport de l'Agence de développement social (ADS) à hauteur d'environ 8 millions de dirhams et un apport local de plus de 12,2 millions de dirhams. Ces projets profiteront à 45 258 bénéficiaires [...]³⁰. »

Le communiqué se poursuit par une énumération des localités concernées, et ce n'est qu'à la toute fin du document qu'il est fait mention des domaines d'intervention des initiatives promues. La production de chiffres sur les activités est, on le voit, plus valorisée que le contenu des initiatives. Les visites aux projets soutenus par l'INDH se traduisent le plus souvent par une mise en avant non des activités elles-mêmes mais plutôt de leur traduction chiffrée, dans un tableau où sont récapitulés les sommes projetées et dépensées, le nombre de bénéficiaires, le montant de la production réalisée³¹... Ce productivisme de la quantification n'est pas que le propre d'autorités en quête d'une légitimité par la performance ; elle est totalement assimilée par les membres des associations, qui présentent leurs activités en mettant en avant – parfois sous la forme d'une brochure imprimée – le nombre d'adhérents, le nombre de femmes dans

²⁸ Données relatives à la période 1998-1999. L'augmentation proportionnelle de la progression du financement communal suggère que la donne est toujours la même en dépit du « changement » des années passées. Sources : Direction générale des collectivités locales et Observatoire national sur le développement humain (ONDH), *Rapport sur le développement humain 2008. Annexe 3 : Annexe statistique et cartographique*.

²⁹ Entretien avec un élu local, El Hajeb, mai 2008.

³⁰ Tel qu'il est publié dans la section « Dossier de presse » du site institutionnel de l'INDH : <http://www.indh.gov.ma/n/content.aspx?q=1094>

³¹ Observation lors de inauguration de projets de développement rural, province d'El Hajeb, mai 2008.

le bureau, le nombre de bénéficiaires de leurs activités, le nombre de partenariats signés, le nombre de réseaux dans lesquels ils siègent³².

Un nouveau clivage se fait jour ainsi entre ceux qui, à la faveur de la participation, réussissent à s'insérer dans le marché et à produire et ceux qui ne le font pas – ou n'y arrivent pas – et se voient, dès lors, qualifiés de « défailants ». A cet égard, l'affirmation d'un fonctionnaire de l'administration provinciale relative à une association culturelle est révélatrice :

« Dans le tissu associatif, les bons orateurs sont ceux qui donnent le moindre apport³³. »

Toujours selon ce dernier, le fait de ne pas soumettre de projets au financement de l'Initiative rend l'existence même de l'association inutile, voire dangereuse.

Modernité par compétence

L'accent mis sur la compétence dans le cadre de l'INDH semble le support technique permettant de transformer en profession la vertu de la modernité dont les acteurs de la « société civile » sont considérés porteurs. Au moment où l'inclusion des acteurs, nous l'avons vu, est déléguée à leur capacité de s'intégrer dans l'économie de marché, une « nouvelle rationalité » de l'intervention étatique est en train d'émerger³⁴ : l'Etat intervient pour « développer et purifier » le marché, tout en mettant en place des outils destinés à « faciliter son apprentissage ». L'invitation à la « mise à niveau sociale » et à la « mise à niveau du capital humain » adressée par Mohamed VI à la nation lors du discours de lancement de l'Initiative symbolise bien une telle transformation. Le sujet de la « mise à niveau associative » date au moins de 1998, quand un projet du ministre du Développement social et de la Commission européenne avait mobilisé une telle notion en écho au processus d'acquisition des compétences nécessaires pour aider les ONG marocaines à travailler dans les programmes de développement communautaires³⁵.

Dans la mise en œuvre de l'Initiative, la compétence est avérée par l'usage de techniques managériales de redéfinition et de qualification de la connaissance, qui doit être « documentée », « procédurale », « *topic oriented* » et, si possible, « certifiée ». Ainsi conçue, elle est érigée en critère de sélection non seulement des associations jugées aptes à œuvrer en partenariat avec

³² Expressions récurrentes dans les entretiens et les brochures des associations consultées.

³³ Entretien avec un fonctionnaire de l'administration provinciale, El Hajeb, mai 2008.

³⁴ Voir P. Dardot et C. Laval, *La Nouvelle Raison du monde. Essai sur la société néolibérale*, Paris, La Découverte, 2009.

³⁵ Voir N. Jouhari, « La mise à niveau associative », *Maroc-Hebdo international*, n° 329, 27 juin 1998, p. 20.

les autorités pour le développement, mais aussi des décideurs, conformément à la logique qui veut que l'on confie la tâche de gouverner aux « experts », en soustrayant des matières de décision aux choix politiques³⁶.

L'association entre modernité et compétence est illustrée, en premier lieu, par l'importance accordée à la formation dans les actions de l'INDH. La formation, au cœur notamment du programme transversal de l'Initiative, figure en effet parmi ses objectifs prioritaires : elle permettrait le « développement des capacités locales et de la bonne gouvernance³⁷ ». En outre, le « renforcement des capacités » est le thème de prédilection des bailleurs de fonds internationaux lorsqu'ils veulent contribuer financièrement à l'Initiative. Tel est le cas, par exemple, de la Commission européenne ou du PNUD³⁸. A El Hajeb, dès la première année de lancement de l'INDH, deux projets de « renforcement des capacités » ont été financés, l'un destiné aux associations qui opèrent en milieu urbain, l'autre à celles qui sont issues du milieu rural. Une abondante littérature de guides et de manuels sert de support aux parcours de formation³⁹. Cours et manuels donnent, en premier lieu, une définition du développement humain et du rôle que chaque acteur est appelé à y jouer : à l'Etat d'assurer le cadre institutionnel, aux collectivités locales et aux entreprises de contribuer à la mise en place d'un tel cadre, à la « société civile » de proposer et de réaliser les initiatives pour aboutir au « bien-être humain ». Ces outils dispensent aussi des conseils sur la manière de créer une association, de la déclarer auprès des autorités, d'en assurer la gestion quotidienne, avec une attention particulière accordée aux moyens de collecte et de gestion de l'information en complétant la réglementation interne des associations contenue dans la loi sur le droit d'association⁴⁰. Les aspirants participatifs sont ensuite invités à assimiler quelques rudiments de gestion, notamment en matière de bilans et de registre comptable, ainsi que des techniques sommaires d'analyse et de prévision financières. Enfin, ils sont appelés à connaître les stratégies de « mobilisation des ressources humaines, logistiques, techniques et financières » et la « planification stratégique » des activités. Le thème de l'« ingénierie des projets » occupe une place importante : des cours et des manuels sont même entièrement consacrés à ce sujet,

³⁶ T. Mitchell, *Rule of Experts. Egypt, Technopolitics, Modernity*, Berkeley, University of California Press, 2002.

³⁷ *Manuel de procédures du programme transversal*, p. 3. Consultable sur : [http://www.indh.gov.ma/fr/doc/\(Manuel_procedures_Programme_transversal_FR\).pdf](http://www.indh.gov.ma/fr/doc/(Manuel_procedures_Programme_transversal_FR).pdf)

³⁸ Respectivement, avec le Programme d'appui de la CE à l'INDH et le Projet d'appui à la société civile en soutien à l'INDH du PNUD.

³⁹ Parmi d'autres, on retrouve le *Guide pratique d'information des associations* et le manuel *Comprendre le développement humain*, diffusés par le ministère pour le Développement social, le *Guide pratique pour les associations* et la *Boîte aux outils des associations*, élaborés par l'Association marocaine de solidarité et développement (AMSED), ainsi que le *Guide pratique des associations*, édition de la Confédération générale des entreprises du Maroc.

⁴⁰ Dahir N° 1.58.376 du 15 novembre 1958 relatif au droit d'association, modifié et complété par la loi N° 75-00 en 2002.

où sont notamment décrits les fondements de l'« approche participative » et de l'« approche genre », identifiées les étapes nécessaires à la réalisation d'un « diagnostic participatif », d'une « planification par objectif » et de la « gestion des résultats ».

L'association entre « modernité » et « compétence » s'exprime, en deuxième lieu, à travers l'idée que, comme tout professionnel, « celui qui participe » doit pouvoir s'appuyer sur un diagnostic avant d'agir. Depuis le lancement de l'Initiative à El Hajeb, plusieurs enquêtes consacrées à la production d'une documentation sur le territoire, la population, les problèmes et les besoins de la province ont été menées par différents promoteurs : de l'Agence de développement social (ADS) en partenariat avec l'Organisation mondiale de la santé (OMS), à la Division de l'action sociale (DAS) chargée de la mise en œuvre de l'Initiative au niveau provincial, au Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) dans le cadre du programme « Agenda 21 » à USAID. Plus récemment, l'ADS a commandé de nouvelles études dans chaque commune de la province, afin de répondre aux besoins de la réforme de la Charte communale qui prévoit l'adoption de plans communaux de développement dans l'ensemble du royaume⁴¹. Le plus souvent, les acteurs recrutés pour les réaliser sont des jeunes originaires d'El Hajeb, forts d'une expérience d'engagement dans les associations durant les années 1980 et 1990, que ce soit dans le cadre d'un cinéclub ou d'une association de diplômés chômeurs. « Ils ont choisi les meilleurs d'entre nous, ceux qui avaient la plus solide expérience dans le domaine associatif », me racontait un de ces jeunes⁴². Le travail est réalisé sous la conduite d'un « consultant en développement humain » qui, souvent, a eu la même expérience de militance en milieu urbain.

Cette « frénésie d'études », selon les termes d'un observateur averti de la scène⁴³, ne signifie pas nécessairement que les données produites soient prises en compte dans la promotion des initiatives. Le caractère avant tout discursif et énonciatif de la rhétorique sur la compétence est par exemple illustré, à El Hajeb, par le fait que les données du diagnostic établi à El Hajeb par l'ADS, l'OMS et la DAS en 2005 n'ont pas été rendues publiques, alors même que les résultats de cette étude devaient orienter la programmation des initiatives, y compris en matière de formation⁴⁴. Ce que dénonce le jeune président d'une association qui ne parvient pas à voir ses activités financées dans le cadre de l'INDH :

⁴¹ Voir loi 17-08 modifiant et complétant la loi 78-00 portant charte communale, telle qu'elle a été modifiée et complétée, BO n° 5714 du 5 mars 2009, article 36,1 : « Le conseil communal examine et vote un projet de plan de développement communal, préparé par le président du conseil communal. »

⁴² Entretien avec un membre de plusieurs associations, El Hajeb, 12 mai 2008.

⁴³ R. Benhaïm, « A la recherche d'une politique sociale. Où va l'argent du social ? », *Economia*, n° 4, octobre 2008, p. 50.

⁴⁴ Entretien avec un animateur ayant pris part à la réalisation du diagnostic qui, de façon tout à fait lucide, me disait : « Nous n'avons pas fait une restitution auprès des gens. Elle est où, alors, l'approche participative ? » El Hajeb, mai 2008.

« Ils nous disent que le projet doit répondre aux besoins de la population cible, mais en réalité le projet doit rentrer dans la stratégie d'action déjà décidée⁴⁵. »

L'accent mis sur l'expertise procédurale dans le processus de « mise à niveau » des compétences se traduit également par l'importance accordée à la « certification » et à la conformité à des normes plus ou moins établies. Tel est l'objectif de la Stratégie de qualification et renforcement des capacités des associations promue par le ministère pour le Développement social, la Famille et la Solidarité. A l'origine, le programme aurait dû délivrer une « certification » aux associations les mieux préparées, à l'instar des « entreprises qui reçoivent une certification ISO », comme me l'expliquait le président d'une association de développement rural⁴⁶.

Pour le moment, il s'est concrétisé par l'élaboration et l'adoption d'une Charte éthique des associations, à laquelle il convient de souscrire pour accéder à un parcours de « renforcement des capacités » dont les contenus sont conçus sur la base d'un « diagnostic organisationnel » personnalisé. La « qualification » des associations qui auront suivi un tel programme devra résulter de leur accès à un programme de formation exclusif et de leur consentement explicite aux principes énoncés par la Charte éthique.

Ce qui ressort de la conjugaison entre modernité et compétence n'est donc pas nécessairement la promotion d'acteurs compétents, mais bien plutôt de « types d'hommes » qui ont compris l'importance de se montrer formés et, plus encore, de savoir communiquer sur cette valorisation de l'expertise procédurale. Les acteurs ne sont pas dupes. Ainsi, le travail associatif est parfois défini comme « un business plan » dans lequel « la première chose, c'est le savoir-faire⁴⁷ ».

Tel est le cas de ces promoteurs d'un projet de *catering* qui, certes, ne savaient pas cuisiner mais étaient parfaitement capables de présenter leur projet dans les termes de gestion et de procédures participatives et comptables exigés par l'INDH. Ces sept jeunes diplômés ont acheté en 2007, grâce au financement de l'Initiative, les nappes, la vaisselle, le matériel de cuisson et les vêtements de travail requis pour monter une équipe de traiteurs. Puis ils ont délégué la réalisation matérielle de leur initiative à deux dames, l'une étant chargée de la cuisine, l'autre étant responsable de la propreté. Ils ne s'occupent que de la partie visible de leur activité :

« Nous sommes des gens bien habillés, nous sommes jeunes, nous travaillons sur la qualité du service et sur la présentation⁴⁸. »

⁴⁵ Entretien avec le président d'une association travaillant sur l'enfance, El Hajeb, avril 2008.

⁴⁶ Entretien, El Hajeb, mai 2008.

⁴⁷ Entretien avec un membre de plusieurs associations, El Hajeb, mai 2008.

⁴⁸ Entretien avec les promoteurs d'un projet d'AGR, El Hajeb, 28 avril 2008.

Démocratie par contribution

L'argument de la participation croissante à la vie publique des acteurs de la « société civile » occupe une place importante dans les analyses du système politique marocain en termes de transition démocratique : qu'ils soient les vecteurs d'une « réelle » ouverture ou les victimes de la « cooptation » de la part du régime, les acteurs de la « société civile » sont considérés porteurs de valeurs positives en termes de démocratisation⁴⁹. Cette vertu démocratique se conjugue, dans le cadre de l'INDH, à la contribution des acteurs aux actions promues, et ce tant sur le plan matériel et financier que de la prise de décision.

« On n'attend pas de vous seulement d'exprimer vos suffrages ni de concevoir la politique comme un exercice qui dure le temps d'un scrutin [...]. Ce que l'on attend de vous, c'est une implication forte et constante dans l'action politique engagée, à tous les niveaux du processus démocratique et dans tous les chantiers voués au développement⁵⁰. »

Le fait que les acteurs du phénomène participatif n'œuvrent pas « pour eux-mêmes mais pour le bien public » apparaît comme une formule ritualisée, tout comme le fait que ceux qui participent au phénomène associatif sont censés faire preuve d'un « esprit de travail pour soi et pour autrui⁵¹ ». Dans le cadre de l'INDH, la contribution est valorisée parce qu'elle est sous-tendue par l'idée que le partage – des problèmes, des solutions et des décisions à prendre – est une donnée fondamentale d'une bonne orientation des choix publics. Cette conception est directement issue d'un imaginaire antipolitique qui délégitime le principe de la représentation démocratique⁵² (et donc des acteurs comme des procédures qui leur sont associés) pour lui préférer des modalités qui prennent en compte les prétendus intérêts de l'ensemble de la société.

La conjugaison vertu démocratique et partage se concrétise, en premier lieu, dans les préalables mêmes de l'association. Selon la définition qu'en propose le législateur marocain :

« L'association est la convention par laquelle deux ou plusieurs personnes physiques ou morales mettent en commun d'une façon permanente leurs connaissances ou leur activité dans un but autre que de partager des bénéfices⁵³. »

⁴⁹ Pour un exemple, parmi d'autres, voir J.-N. Ferrié, « Les limites d'une démocratisation par la société civile en Afrique du Nord : entre autoritarisme et ouverture », *Monde arabe Maghreb-Machrek*, n° 17, 2003.

⁵⁰ Discours royal à la nation, ouverture de la session d'octobre du Parlement, Rabat, 13 octobre 2006.

⁵¹ Entretien avec un formateur expert en développement participatif, El Hajeb, juin 2007.

⁵² A. Schedler, *The End of Politics ? Explorations in Modern Antipolitics*, Londres, New York, Macmillan, St. Martin's Press, 1997.

⁵³ Voir article 1 du Dahir n° 1-58-376 du 15 novembre 1958.

La déclinaison de la démocratie en termes de partage s'appuie sur trois éléments formels : le fait que l'association formalise un projet collectif, qu'elle soit à but non lucratif et qu'elle soit née de la mise en commun de moyens appartenant à ceux qui la composent. Dans la pratique, cependant, l'association est souvent conçue comme le préalable nécessaire à l'accès aux possibilités ouvertes par l'INDH. Lors de mes entretiens, j'ai souvent rencontré des personnes qui se seraient volontiers passées de s'associer, à l'instar de ces vingt-neuf agriculteurs qui s'étaient réunis pour cultiver un terrain du domaine public. Leur association, purement fonctionnelle et opportuniste, leur pesait fortement. Aussi, il y a quelques années, ils ont opté pour une subdivision de celle-ci en groupes et pour un lotissement du terrain en différentes parcelles, afin « que tout un chacun puisse cultiver le terrain selon ses choix, et prendre ses responsabilités⁵⁴ ». Le fait que certains de ces groupes ne soient en réalité composés que d'une seule personne ne laisse aucun doute sur le fait qu'une telle association ne correspond en aucun cas à un projet collectif à but non lucratif, et ne se réalise pas plus par la mise en commun de moyens. D'après son président, « la division a été rendue nécessaire pour empêcher que l'association ne devienne un frein pour le développement ». Derrière l'argument de l'apprentissage de la démocratie par le partage, pourtant central dans la rhétorique et les discours, se cache la possibilité d'accéder à l'emploi, à la richesse et à l'insertion dans l'économie de marché par le biais de l'association.

La valorisation du caractère démocratique par l'esprit de partage est également alimentée par l'ampleur des contributions matérielles exigées par les politiques participatives. Théoriquement, la participation volontaire et généreuse doit s'exprimer par le partage de biens et de propriétés, ou de capacités physiques à les produire. L'analyse des techniques du développement participatif suggère cependant qu'il en va tout autrement. Ce qui est nommé générosité est généralement un mécanisme obligatoire et un préalable à la réalisation d'un projet : selon les textes et les procédures de l'INDH, les porteurs de projets doivent apporter leur contribution, en nature ou financière, aux activités. La contribution est un principe présent dans l'idée même de développement participatif : comme le souligne le roi dans son discours inaugural, elle doit simultanément favoriser l'« appropriation » des initiatives promues, la « responsabilisation » des acteurs concernés et la « viabilité » des investissements dans le développement. L'architecture de l'INDH spécifie ainsi le pourcentage précis de contribution demandé par chaque type d'activité⁵⁵.

L'apprentissage de la démocratie à la faveur de l'INDH s'exprime enfin par la centralité des réseaux, selon l'idée qu'aussi bien les problèmes que les solutions sont à partager. La mise en réseau constitue l'un des objectifs des politiques de développement participatif : le réseautage est compris comme un moyen d'améliorer le travail d'acteurs réunis autour d'un même objectif, comme un principe d'efficacité organisationnelle. Selon le ministère du Développement social, pour qui le réseautage des associations reste l'un des objectifs de l'INDH, la mise en réseau

⁵⁴ Entretien avec le président d'une association de développement rural, El Hajeb, avril 2008.

⁵⁵ Dans la promotion des AGR, par exemple, dix pour cent du coût du projet doivent provenir de la contribution personnelle du promoteur de projet, et vingt autres doivent être couverts par un financement de microcrédit. Voir *Manuel de procédure AGR, op. cit.*

devrait « favoriser l'émergence d'un seul interlocuteur porteur des instances des associations » : cela faciliterait ainsi la tâche de l'Etat, « qui ne peut pas tous les soutenir, mais qui pourrait offrir du soutien directement aux fédérations⁵⁶ ». Depuis le lancement de l'Initiative, les expériences de regroupement se sont multipliées à El Hajeb. Au « réseau des associations des portes du Moyen Atlas » se sont ajoutés le « réseau provincial et régional des animateurs sociaux », le « réseau des associations féminines » et celui des « centres d'écoute ». Les organisations les plus entreprenantes se sont mises en réseau avec des fédérations régionales et nationales, à l'instar du « réseau régional des associations de Meknès Tafilalet », du « réseau d'associations d'écotourisme », de la « fédération nationale des associations du théâtre expérimental » ou la « fédération nationale des associations pour la promotion du jeu de la pétanque »... Même s'ils continuent à y prendre part, les membres de ces réseaux décrivent souvent un tel rapprochement comme « inutile ». L'un de mes interlocuteurs parle ainsi de « réseaux passifs » :

« Au départ les autorités en ont encouragé la création, mais nous nous sommes vite aperçus que c'était lettre morte⁵⁷. »

C'est pour cela, comme me l'affirmait un autre membre d'une association, que les gens « ne se rappellent même pas des noms des réseaux dont ils font partie⁵⁸ ».

Transparence par « mise en chiffres »

La « transparence » est une autre valeur associée à la « société civile » promue au rang de profession dans le phénomène participatif, objet à la fois d'une célébration et d'une standardisation par le biais des techniques participatives. Comme le répète le responsable de la Division des affaires générales d'El Hajeb à chaque fois que je l'interroge sur la dynamique participative de la province :

« Finie l'époque où il ne fallait pas dire les choses. Maintenant, il faut les dire telles qu'elles sont. »

Dans la mise en œuvre de l'Initiative, une telle disposition d'esprit est soutenue par un protocole très précis en termes de justification, de communication, de promotion et de contrôle de toute action entreprise. De tels protocoles, à la fois préalables et registres de justification,

⁵⁶ Entretien avec un conseiller du ministère du Développement social, El Hajeb, juin 2007.

⁵⁷ Entretien avec le président d'une association de développement, El Hajeb, mai 2008.

⁵⁸ Entretien avec les membres d'une association culturelle, El Hajeb, juin 2007.

inscrivent la participation dans la logique de la « société de l'audit⁵⁹ », dans laquelle la confiance vient de la construction du caractère contrôlable des résultats.

L'esprit de transparence est, en premier lieu, insufflé par l'usage d'informations synthétiques et simplifiées pour justifier des choix ; il s'agit de susciter une réaction univoque et immédiate de l'interlocuteur. Ainsi, dans le cadre de l'INDH, la mise en chiffres de la pauvreté a constitué un préalable à l'appel à la participation. Mohamed VI donne le ton lorsqu'il annonce, lors de l'inauguration, que l'Initiative doit reposer sur des « données objectives » qui définissent ainsi « les termes de la problématique sociale au Maroc⁶⁰ ». Quelques mois plus tard, le même souverain rappelait :

« La première phase de mise en œuvre de cette Initiative, qui ambitionne de promouvoir l'insertion sociale, doit être fondée sur des critères objectifs, qui tiennent compte du degré d'urgence et des besoins pressants des catégories ciblées par les mesures de mise à niveau sociale⁶¹. »

Le recours à la mise en chiffres comme support des choix de *policy* n'est certes pas nouveau au Maroc ; il date au moins du gouvernement dit d'alternance. La nouveauté, ici, réside dans la combinaison de ce support technique à une vertu auparavant associée à la « société civile », avec comme corollaire sa professionnalisation. La référence au chiffre 126 – place du Maroc dans le classement mondial de l'indice de développement humain du PNUD en 2003⁶² – traduit l'importance accordée à ce processus d'objectivation. Utilisé hors contexte, dans le quotidien marocain et en dehors de toute comparaison internationale, ce chiffre est devenu le symbole de la transparence et se diffuse dans la société. Ainsi, parmi les acteurs, fonctionnaires ou membres associatifs, qui se sont mobilisés à El Hajeb pour donner naissance à l'Initiative et la faire vivre, ce chiffre est une référence récurrente. Une phrase revient sans cesse :

« Il a fallu faire l'INDH car le Maroc était classé 126 parmi les pays sous-développés. »

L'esprit de transparence se manifeste, en deuxième lieu, par la diffusion des informations à travers un protocole précis qui doit faciliter une réception immédiate et univoque : l'image pour la communication écrite, les messages simplifiés pour la communication orale. La pauvreté de la province d'El Hajeb est ainsi scellée par le fait qu'elle figure comme la onzième province plus pauvre du Maroc sur les cartes de la pauvreté⁶³ : ces outils reproduisent graphiquement et

⁵⁹ M. Power, *The Audit Society. Rituals of Verification*, New York, Oxford University Press, 1997.

⁶⁰ Discours royal à la nation, 18 mai 2005.

⁶¹ Discours royal à la nation, 20 août 2005.

⁶² PNUD, *Rapport sur le développement humain 2003. Gouvernance et accélération du développement humain*.

⁶³ Consultables sur le site : http://www.tanmia.ma/carte_pauvrete/royaume.swf

géographiquement les estimations chiffrées de la pauvreté établies par le Haut Commissariat au plan (HCP), organe chargé de la production, de l'analyse et de la diffusion des statistiques officielles au Maroc depuis 2003, avec l'appui technique de la Banque mondiale. D'après celles-ci, le taux de pauvreté d'El Hajeb est estimé à 23,5 % en milieu urbain et à 26,9 % en milieu rural. Sept communes rurales sur douze sont considérées comme des cibles de l'INDH. En dépit des limites méthodologiques de tels outils, liées notamment à l'utilisation de données relatives à des époques différentes, nombreux sont les acteurs sur le terrain qui soulignent qu'« il a fallu faire sortir les chiffres » pour que l'Initiative royale puisse voir le jour et être soutenue⁶⁴. Le fait que le président d'une association de développement rural affirme que « le problème, c'est que notre commune n'est pas sur la carte » suggère l'efficacité de cette conjugaison entre la vertu de la transparence et la technique de la diffusion immédiate de données chiffrées.

La transparence prend corps, en troisième lieu, dans la définition de procédures minutieuses organisant le déroulement de toute activité « participative ». La phrase « ceux qui ne respectent pas la procédure vont être exclus » revient souvent chez les fonctionnaires chargés de la mise en œuvre de l'INDH. Un « manuel de procédures » – disponible par téléchargement sur le site institutionnel de l'INDH – régit toute activité engagée dans le cadre de l'INDH ; il fixe les règles à suivre pour son bon déroulement. Dans une démarche directement issue du « *new public management* » et de la « société de l'audit », ces procédures sont moins pensées pour faciliter la faisabilité de l'action de lutte contre la pauvreté engagée que pour en permettre la vérification *a posteriori*. Prenons l'exemple de la procédure de gestion des dépenses dans les activités de promotion des AGR. Le manuel établit que tout achat doit être décidé selon la méthode de comparaison des offres concurrentes. Une telle procédure exclut la possibilité d'acheter sur les marchés hebdomadaires. Son respect est particulièrement contraignant en milieu rural, où les achats se font habituellement au souk. Ainsi, comme me l'ont raconté plusieurs responsables d'associations, il est souvent nécessaire de « bricoler pour trouver les trois devis demandés » : on demande généralement à des amis de faire de faux devis dans le seul but de suivre la procédure de sélection par concurrence. Dans ces cas, on le voit, la procédure, symbole de transparence, ne fait que compliquer l'exécution du projet tout en renforçant l'opacité de son fonctionnement. Mais ceux qui veulent être considérés comme de « bons » acteurs participatifs, qui veulent nourrir de bonnes relations avec les autorités et qui entendent bénéficier du soutien de l'INDH se doivent de la respecter.

La transparence, enfin, est avérée par l'existence de dispositifs de contrôle des résultats des actions menées au nom de l'INDH. Les protocoles de justification, de communication et de réalisation des initiatives visent avant tout à rendre ces dernières « auditables », pour reprendre le terme et l'analyse proposés par Michael Power. Il doit être possible de reproduire et de suivre le déroulement de toute action réalisée dans le cadre de l'Initiative. La création⁶⁵ de l'Observatoire national pour le développement humain (ONDH), composé de « personnes

⁶⁴ Expression récurrente dans les entretiens.

⁶⁵ Officiellement fin 2008 par décret royal, mais informellement déjà active depuis la fin de 2006 : voir www.ondh.ma

ressources » et d'acteurs de la « société civile » en charge de la supervision de l'Initiative, renforce encore l'idée que la transparence constitue une caractéristique fondamentale de l'INDH et de toutes les actions participatives. A la petite échelle d'El Hajeb, cette même idée est récupérée pour justifier la présence d'acteurs de la « société civile » dans les comités mixtes de prise de décision prévus par la mise en place de l'Initiative. Les représentants de la « société civile » forment un tiers des membres de ces comités, convoqués à l'échelle locale, provinciale et régionale pour sélectionner les projets à soutenir⁶⁶. Cependant, dans le cas d'El Hajeb, leur présence est moins comprise en termes de contribution à la prise de décision que pour en assurer la transparence.

« Le fait qu'ils soient là, c'est plutôt pour la transparence, non pour leur contribution dans l'évaluation des projets. Ils sont là pour voir s'il y a eu un changement dans la prise de décision, ils sont comme un juge⁶⁷. »

Des affirmations confirmées par les membres des associations représentées à l'échelle locale dans de tels comités :

« Le travail de sélection des candidatures, c'est la DAS qui le fait. Nous, nous sommes là pour voir comment se passe la prise de décision. »

Dans cette compréhension des choses, la transparence renvoie au respect des procédures et fait émerger un nouveau clivage politique entre ceux qui les adoptent et les maîtrisent, et ceux qui ne les adoptent pas. Ces derniers, soupçonnés de ne « pas être clairs », voire d'être « louches » et d'œuvrer dans l'« opacité », sont automatiquement délégitimés dans leur action politique. Dans le même ordre d'idées, on entend souvent affirmer que la participation n'aurait pu se faire avec les seuls élus : la transparence apparaît ainsi comme un élément fondamental de légitimation par la procédure technique et l'expertise économique-financière, ce que, par définition, le vote et la représentation politique ne partageraient pas. En revanche, les « transparents », eux, savent rendre visibles et contrôlables leurs actions, notamment par l'usage intensif de chiffres et de données choc présentés comme techniques et porteurs d'un certain savoir-faire.

Consensus par volontarisme

Le caractère consensuel associé aux actions de la « société civile » trouve sa professionnalisation dans le cadre de l'INDH en se conjuguant au volontarisme dont sont censés faire preuve les acteurs. Le fait que les acteurs accomplissent leur tâche avec « volontarisme », mais qu'en

⁶⁶ Respectivement, le Comité local de développement humain (CLDH), le Comité provincial de développement humain (CPDH) et le Comité régional de développement humain (CRDH).

⁶⁷ Entretien avec un fonctionnaire en charge de l'INDH, El Hajeb, juin 2007.

même temps ils soient perçus comme « proches », comme « les gens », comme « nous tous », inscrit définitivement leurs conduites dans le sens commun. Ces référentiels font un appel simultané à l'« homme meilleur » et à l'« homme moyen », en contournant la référence aux citoyens dans la dynamique politique. Dans le cadre de l'INDH, le caractère consensuel des initiatives promues repose sur l'idée que la mobilisation dépend de la volonté du leader, qui est censée coïncider avec une supposée volonté générale. Mohamed VI, dans un discours prononcé la veille des élections de 2007, invitait ainsi les partis politiques à ne pas remettre en cause les « judicieux choix stratégiques de la nation, qui font, d'ailleurs, l'objet d'un consensus national⁶⁸ ». La compétition politique autour de ces choix aurait été non seulement « inutile » mais « inopportune ». Consensus et volontarisme apparaissent ainsi inextricablement liés, car l'un et l'autre nécessitent un processus de mobilisation en faveur de la cause nationale – et, inversement, de démobilisation des forces qui pourraient lui nuire⁶⁹.

La conjugaison entre consensus et volontarisme se concrétise dans la construction d'une « cause nationale » autour de l'INDH. Cette construction se joue évidemment au plan symbolique, par insertion de l'Initiative dans l'imaginaire patriotique du pays. Depuis son lancement, le roi ne cesse de dessiner une continuité entre la « lutte » qu'il mène « contre la pauvreté » et la « bataille » pour l'indépendance conduite par son grand-père Mohamed V, ou encore les efforts pour récupérer les territoires du Sahara occidental entrepris par Hassan II avec la Marche verte. L'anniversaire de ces événements⁷⁰, qui constituent des marqueurs forts de la construction nationale, est une occasion privilégiée de rappeler à la population la feuille de route de l'INDH et d'adresser à la nation des discours où le développement est érigé en « cause nationale ». C'est ainsi que, lors de son discours après les attentats du 16 mai 2003, le souverain a dit songer « à l'ambiance de la glorieuse Marche verte, à la symbiose qu'elle incarnait entre le trône et le peuple » pour remporter ce qui, depuis lors, a été appelé la « véritable bataille », celle menée « contre le sous-développement⁷¹ ». Dans le même ordre d'idées, Mohamed VI a défini à plusieurs reprises l'INDH comme sa propre « Révolution du roi et du peuple⁷² », appelant à une actualisation de la « symbiose » entre le trône et la population qui, selon

⁶⁸ Discours royal à la nation, 30 juillet 2007.

⁶⁹ K. Jayasuriya, « Beyond hybrid regimes : more participation, less contestation in Southeast Asia », *Democratization*, vol. 14, n° 5, 2007, pp. 773-794.

⁷⁰ C'est le cas, notamment, du 20 août, date de l'exil du sultan et de sa famille à l'initiative des autorités du protectorat français en 1953 et anniversaire de la Révolution du roi et du peuple, et du 6 novembre, anniversaire de la Marche verte de 1975 qui a vu l'occupation symbolique du Sahara occidental par quelque 35 000 volontaires marocains.

⁷¹ Discours royal à la nation, 29 mai 2003.

⁷² Expression récurrente dans les discours royaux où le sujet de l'INDH est abordé. Voir, par exemple, le discours royal à la nation à l'occasion de la fête du trône, Tanger, 30 juillet 2005 ; le discours royal à la nation à l'occasion du 52^e anniversaire de la Révolution du roi et du peuple ; et le discours royal à l'occasion du 7^e anniversaire de l'accession du souverain au trône, 30 juillet 2006.

la doxa nationaliste, aurait amené les forces qui demandaient l'indépendance à s'unir autour de la figure du roi après l'annonce de son exil.

L'inauguration publique des projets de développement contribue aussi à renforcer l'association entre consensus et volontarisme. Les inaugurations se font souvent à l'occasion de commémorations nationales, comme s'il fallait encore souligner le parallélisme entre ceux qui ont participé aux entreprises fondatrices lors de la formation du nouvel Etat indépendant et ceux qui, aujourd'hui, entendent contribuer à son développement. Au mois de novembre 2007, par exemple, plusieurs infrastructures et initiatives socio-sanitaires promues dans le cadre de l'INDH ont été inaugurées dans la province d'El Hajeb à l'occasion, pour une partie d'entre elles, du 32^e anniversaire de la Marche verte et, pour l'autre, du 52^e anniversaire de l'Indépendance nationale, quelques semaines plus tard. L'année suivante, cette deuxième célébration a fourni l'occasion de l'inauguration de la nouvelle salle de sport d'El Hajeb. Ces différents événements ont bénéficié, de la part de l'Agence Maghreb Arabe Presse (MAP), d'une couverture médiatique que l'on pourrait qualifier de démesurée à l'aune de leur nature et de leurs effets escomptés, et sont soigneusement recensés sur le site officiel de l'INDH.

La narration de l'« emprise » des acteurs participatifs sur le débat public, qu'elle passe par un support écrit ou audiovisuel, constitue le troisième pilier de l'association entre consensus et volontarisme. El Hajeb a ainsi été la première province à avoir investi dans une campagne de communication sociale : en 2008, deux films de 13 minutes ont été réalisés, une base de données de 500 images digitales a été créée et une exposition itinérante de 50 photos a été montée. Pour ses promoteurs, une telle opération a une double fonction. En premier lieu, il s'agit d'attirer l'attention des bailleurs de fonds sur la province, et donc leurs investissements en matière d'initiatives de développement :

« Nous devons communiquer sur notre territoire pour qu'en nous voyant ils reconnaissent le parcours que nous avons fait⁷³. »

La mise en images des « bonnes pratiques » au sein de l'INDH est érigée en une expérience exemplaire, qui devrait permettre de gagner la compétition engagée entre territoires dans l'accaparement des investissements. En deuxième lieu, la représentation visuelle d'acteurs en plein acte de participation est supposée avoir un effet d'entraînement : les gens de bonne volonté constituent autant d'exemples à suivre pour ceux qui ne sont pas encore engagés dans le développement participatif. C'est pour cette raison que l'exposition de photos a été conçue comme itinérante, afin de faire le tour des villages « où il n'y a pas encore d'associations, pour que les gens voient ce qu'on peut arriver à faire⁷⁴ ».

La combinaison entre les vertus déjà reconnues à la « société civile » et les supports techniques offerts par les politiques participatives façonnent un style d'action précis, que l'on pourrait qualifier de participatif. Ce style n'est pas un indicateur discriminant destiné à identifier les actions qui pourraient en dériver ; au contraire, il peut se manifester au-delà de l'action

⁷³ Entretien avec un fonctionnaire de l'INDH, El Hajeb, mai 2008.

⁷⁴ Entretien avec le réalisateur de l'exposition, Rabat, mai 2008.

de participer elle-même, en étant à l'origine de « milles pratiques » par lesquelles l'« espace organisé » autours des techniques de « participation au développement » se voit réapproprié par « les acteurs qui l'habitent⁷⁵ ». Le style participatif ne définit pas non plus un profil spécifique d'acteurs, y compris lorsque ceux-ci revendiquent un comportement participatif : il peut aussi bien être adopté par des militants associatifs soucieux de s'engager dans les politiques de développement que par les fonctionnaires en charge de leur mise en œuvre, ou encore par des professionnels qui font de ce domaine leur marché du travail, tels les consultants et les formateurs, ouvrant ainsi l'espace à des conflits et à des tensions entre conceptions différentes de la participation.

L'analyse développée ici se place ainsi dans un autre plan que celle proposée par Mounia Bennani-Chraïbi lorsqu'elle étudie « tous les chemins » qui « mènent à l'action associative de quartier⁷⁶ ». L'analyse du phénomène participatif à la lumière de sa logique interne met plutôt en évidence les « manières de faire » plurielles qui naissent de cette exigence de s'engager dans l'action sociale. En paraphrasant la formule utilisée par Jean-François Bayart dans son analyse des sujets de la globalisation, « l'important est de comprendre non ce que l'on est » mais « comment on se reconnaît en tant que sujet » dans le phénomène participatif⁷⁷.

PARTICIPATION COMME FAIT NORMATIF : CONFIGURATIONS DE LEGITIMATION POLITIQUE

Comprendre les transformations générées par le phénomène participatif requiert une analyse des processus de légitimation politique qui s'appuient sur l'idée de participation. En effet, les vertus qui trouvent un support technique dans le phénomène participatif ne lui appartiennent pas en exclusivité : l'appel à la citoyenneté, à la modernité, aux valeurs démocratiques, à la transparence et au consensus forment le socle moral et idéologique sur lequel se fonde la nouvelle légitimité du pouvoir au Maroc, désormais entrée dans le sens commun. En d'autres termes, elles ne répondent pas seulement au devoir de lutter contre la pauvreté et de participer au développement du pays, mais s'inscrivent dans un processus plus vaste de redéfinition de la conception du pouvoir légitime au Maroc. Généralement, un tel processus est analysé comme une conséquence de la succession : le nouveau roi aurait transformé les principes à la base

⁷⁵ M. de Certeau, *L'Invention du quotidien*, op. cit., p. XL

⁷⁶ En paraphrasant le titre de M. Bennani-Chraïbi, « Parcours, cercles et médiations à Casablanca. Tous les chemins mènent à l'action associative de quartier », in M. Bennani-Chraïbi et O. Fillieule, *Résistances et protestations dans les sociétés musulmanes*, Paris, Presses de Sciences Po, 2003, pp. 293-352.

⁷⁷ J. F. Bayart, *Le Gouvernement du monde. Une critique politique de la globalisation*, Paris, Fayard, 2004, p. 199.

du gouvernement de son royaume pour tendre vers ce que lui-même avait défini comme un « nouveau concept d'autorité ». Quelques mois après son accession au trône, Mohamed VI déclarait en effet devant les responsables des collectivités locales :

« La responsabilité de l'autorité dans les divers domaines de ses compétences consiste à assurer la protection des libertés, à préserver les droits, à veiller à l'accomplissement des devoirs et à réunir les conditions nécessaires qu'exige l'Etat de droit⁷⁸. »

La généralisation des vertus associées à la « société civile », au-delà de leur déclinaison dans le cadre des politiques participatives, permet de discuter de façon originale du remodelage du politique au Maroc. On peut définir la participation comme fait normatif en empruntant à la théorie juridique ce concept controversé qui entend traduire l'idée qu'un fait contient en lui-même une valeur morale intrinsèque, extratemporelle, qu'il matérialise au-delà de la seule dimension discursive⁷⁹. La valeur morale, je l'ai rappelé plus haut, est la valorisation attribuée à un style à partir de vertus qui ne lui sont pas nécessairement exclusives. Ainsi, la participation comme fait normatif se matérialise par la greffe de ses moyens techniques sur les supports du processus plus vaste de redéfinition de la conception du pouvoir légitime au Maroc.

La participation comme fait normatif aide à saisir les multiples logiques de la légitimité du pouvoir à la base des configurations politiques. Cette opération rejoint la démonstration conduite par Béatrice Hibou dans son ouvrage sur l'économie politique comparée de la domination⁸⁰. De telles configurations peuvent se lire, en premier lieu, en termes d'euphémisation de pratiques considérées comme illicites ou illégales en dehors du phénomène participatif. En deuxième lieu, la participation comme fait normatif peut fournir une voie de sublimation de modes de gouvernement jugés déplorables. Dans les configurations politiques qui fondent leur légitimité sur une référence à la participation, on peut enfin observer un processus de justification ou d'exigence de poursuite de pratiques pourtant par ailleurs perçues négativement.

Légitimités du clientélisme

Les pratiques clientélistes sont moralement condamnées au nom des vertus de la transparence censée caractériser aussi bien la participation au développement que la lutte contre la corruption. Le clientélisme, c'est l'expression même du « mauvais » gouvernement, et les supports techniques que cette vertu trouve dans le cadre de l'INDH exigent que l'on s'en éloigne. Ainsi, la

⁷⁸ Discours royal à la nation, 12 octobre 1999.

⁷⁹ N. Bobbio, *Contributi a un dizionario giuridico*, Turin, Giappichelli, 1994, pp. 46 et suiv.

⁸⁰ B. Hibou, *De la domination. Les vertus d'une économie politique comparée*, ouvrage à paraître en 2011.

dénonciation des pratiques de clientèle sert souvent à décrédibiliser et à disqualifier les acteurs qui n'adopteraient pas le style participatif. Et en particulier les élus locaux, dont les actions dans le contexte d'El Hajeb sont souvent décrites comme clientélistes et en contradiction avec celles des acteurs du phénomène participatif⁸¹. Le même reproche est souvent adressé aux cadres de la Fonction publique, et c'est dans ce contexte qu'il faut comprendre que nombre d'observateurs voient dans l'embauche de personnes à « l'esprit participatif [...] le meilleur remède pour épurer l'administration des pratiques de clientèle⁸² ».

Mais la valorisation du style participatif ne contribue pas seulement à durcir la condamnation des pratiques clientélistes, elle induit aussi un processus parallèle d'assouplissement de leur définition. Toute une série d'actions qui seraient facilement qualifiées de clientélistes ne sont pas perçues en ces termes dans la mise en œuvre des politiques participatives. Par exemple, la sélection de personnes ressources ou de formateurs pour les parcours de « renforcement des capacités » passe bien par un appel d'offres, mais les méthodes de sélection « selon les compétences » se révèlent souvent un outil de valorisation des connaissances personnelles davantage que d'une évaluation réelle des connaissances, des savoir-faire et de l'expertise technique. Pourtant, un tel comportement ne sera pas qualifié de clientéliste. Un des consultants embauchés par la province d'El Hajeb n'a ainsi aucune gêne à avouer avoir été recruté grâce à un contact personnel : « L'appel d'offres a été fait sur mesure, comme c'est souvent le cas », m'a-t-il dit très simplement⁸³. De même, la capacité d'intermédiation de ceux qui participent, définie par certaines analyses en termes de « clientélisme associatif⁸⁴ », n'est évidemment pas considérée comme tel par les acteurs concernés. Certes, les activités qu'ils promeuvent leur fournissent des ressources à distribuer en termes de services, de revenus, de postes de travail, de contacts... Mais le développement de ces pratiques quotidiennes n'est pas socialement condamné ; bien au contraire, il est encouragé et même revendiqué. La distribution quotidienne de ressources ainsi que les relations sociales qui se renforcent à la faveur de tels échanges sont censées contribuer à insuffler l'esprit de générosité indispensable aux acteurs de la participation. Pour certains, ces pratiques, que d'aucuns qualifieraient dans un autre contexte de clientélistes, constituent même la base d'un rapport de « confiance » entre la population et les acteurs du champ participatif, qu'ils appartiennent à des associations ou à la Fonction publique. Ainsi

⁸¹ Toutes les pratiques et les discours sur la corruption ne sont pas égaux : certaines forces politiques font de la lutte contre le clientélisme au niveau local leur cheval de bataille. Voir M. Catusse et L. Zaki, « Gestion communale et clientélisme moral au Maroc : les politiques du Parti de la justice et du développement », *Critique internationale*, vol. 1, n° 42, 2009, pp. 73-91.

⁸² Entretien avec le président d'une association culturelle, El Hajeb, juillet 2007.

⁸³ Entretien avec un consultant, Rabat, avril 2008.

⁸⁴ Notamment par M. Bennani-Chraïbi, « Représenter et mobiliser dans l'élection législative au Maroc », in M. Bennani-Chraïbi, M. Catusse et J.-C. Santucci, *Scènes et coulisses de l'élection au Maroc. Les législatives 2002*, Paris, Karthala, 2004, pp. 15-53, et Y. Berriane, « Intermédiations stratégiques. L'engagement de militantes associatives locales dans la campagne pour les législatives marocaines de 2007 », in L. Zaki (dir.), *Terrains de campagne au Maroc. Les élections législatives de 2007*, Tunis, Paris, IRMC, Karthala, 2009, pp. 161-191.

que me l'expliquait une femme engagée dans l'associatif en milieu rural qui a effectivement été élue lors des élections locales de juin 2009 :

« Avant il y avait un peu de confiance dans les partis, mais il n'y a pas eu de résultats et les gens ont perdu la confiance. Les élus sont des arrivistes. La confiance associative est différente : moi, si j'étais candidate, je dirais aux gens "si vous voulez que je continue à m'occuper de vous comme je l'ai toujours fait dans l'association, votez pour moi". Et par la suite je vais tenir ma parole⁸⁵. »

L'euphémisation du clientélisme autorisent les acteurs qui le pratiquent à être socialement identifiés comme les représentants d'une vertu, la transparence, qu'eux-mêmes ont contribué à forger au nom de la profession participative. Mais cela n'est pas tout. La conjugaison d'une telle vertu avec les moyens techniques propres aux politiques participatives peut fournir un langage socialement accepté pour promouvoir des pratiques clientélistes. La participation joue alors comme outil de sublimation : il suffit de considérer la capacité des acteurs associatifs à bénéficier d'avantages en nature ou d'exonérations fiscales au nom du développement. Cette capacité n'est alors jamais définie en termes d'échanges clientélistes ; bien au contraire, elle fait partie des moyens par lesquels sont reconnus le volontarisme, la qualité d'entrepreneurs et la réalité de la performance managériale de ces acteurs. L'idée est que, la mobilisation pour le développement étant une « cause nationale » que seules des âmes de bonne volonté œuvrant dans le consensus et l'exemplarité peuvent mener à bien, il est légitime qu'elles bénéficient d'avantages. Ainsi, le mécène qui a investi dans la construction de la nouvelle Maison des jeunes d'El Hajeb est certes célébré par un panneau qui porte son nom, mais il a surtout profité, en toute légitimité, de l'octroi d'une autorisation de lotissement sur un terrain du domaine public situé juste derrière le siège de la province⁸⁶. Par ailleurs, les protocoles de justification, de promotion, de communication et de vérification des préalables du développement participatif, moyens censés faciliter la transparence, peuvent se révéler des instruments idéaux pour cultiver des clientèles.

« Les chèvres au souk coûtent 600 dirhams, mais pour présenter les trois marchés à l'INDH je n'en ai pas trouvé en dessous de 2 000 dirhams. J'ai proposé aux fonctionnaires d'en acheter une seule sur le marché, et puis de prendre les autres au souk, comme le ferait toute entreprise d'élevage ici. Mais ils ont refusé car ils font participer aux marchés les entreprises de leurs amis, et puis ils ont une contribution⁸⁷. »

Les processus parallèles de durcissement de la condamnation du clientélisme, de l'euphémisation de sa définition et de la sublimation de ses pratiques par la valorisation de la participation ne doivent pas être considérés comme des indicateurs de son échec, de son mauvais fonctionnement ou, pire, de son dénigrement. Les pratiques clientélistes peuvent en effet se justifier au motif

⁸⁵ Entretien avec un membre d'une association de développement rural, El Hajeb, avril 2008.

⁸⁶ Plusieurs entretiens me l'ont confirmé, parmi ceux que j'ai réalisés en février 2010.

⁸⁷ Entretien avec un aspirant porteur de projet d'AGR, El Hajeb, mai 2008.

qu'elles facilitent l'engagement dans les politiques participatives. Un exemple emblématique permet de mieux comprendre cette dimension. Depuis le lancement de l'Initiative, le gouverneur a invité les hommes les plus riches de la province d'El Hajeb à se regrouper dans une association pour contribuer à l'œuvre de développement. « On leur a expliqué : le roi a lancé l'INDH et il faut que vous aussi y participiez », raconte un ancien collaborateur de cette association⁸⁸. Toutes les personnalités sollicitées auraient accepté l'invitation et, dès lors, l'association s'est beaucoup impliquée dans la mise en œuvre de l'INDH. Plusieurs de ses projets ont été financés, comme la création d'une bibliothèque itinérante se rendant dans les douars enclavés de la province, la construction d'un centre d'hémodialyse et l'aménagement d'espaces verts dans la ville. L'association a également été invitée à participer au comité provincial de sélection des projets de l'INDH – le CPDH – en vertu de sa performance entrepreneuriale et productiviste ou, plus crûment, comme un fonctionnaire de l'INDH me l'expliquait, de « ses activités et de son poids⁸⁹ ». D'autres acteurs affirment que cette invitation serait due au fait que « l'administration provinciale et les notables ont toujours fait des affaires ensemble » : la performance d'une telle association ainsi que sa participation au sein du comité ne seraient que la formalisation d'une collaboration fort ancienne.

Ces deux positions, bien que présentées comme opposées, sont cependant interdépendantes. La contribution de l'association à la mise en œuvre de l'INDH n'a fait que renforcer les pratiques clientélistes, d'autant qu'elle ne s'arrête pas à la proposition de projets ou à la participation aux arènes de gouvernance. Chaque année, ses membres versent leur cotisation à l'association, qui voit ainsi ses ressources augmenter pour le développement de la province. Comme l'explique son secrétaire général, par ailleurs chef de division dans l'administration de la province :

« L'association a été créée pour impliquer les acteurs économiques dans le développement local, l'objectif est le soutien aux œuvres sociales et à l'action sociale à El Hajeb⁹⁰. »

L'association s'est investie, entre autres, dans la création d'un Fonds d'appui aux AGR au profit des communes qui n'ont pas été directement ciblées par l'Initiative. Les contacts personnels de ses membres ont abouti à des partenariats avec des associations citadines et étrangères, notamment françaises, qui ont effectué des dons au profit d'associations du territoire. « L'INDH n'achète que des vaches ! », ironise un membre de cette association devant leur capacité matérielle⁹¹.

La désapprobation suscitée par la conduite du nouveau gouverneur, moins sensible à l'apport des notables dans la mise en œuvre du développement et donc moins généreux dans

⁸⁸ Entretien avec un salarié d'association, El Hajeb, mai 2008.

⁸⁹ Entretien avec un fonctionnaire de l'INDH, El Hajeb, mai 2008.

⁹⁰ Entretien avec le secrétaire général d'une association de bienfaisance, El Hajeb, mai 2008.

⁹¹ Entretien avec un membre d'une association de bienfaisance, El Hajeb, février 2010.

ses contreparties, démontre en creux la légitimation des pratiques de clientèle au service de la profession participative. Un observateur déclare ainsi :

« Son arrivée a été un problème : il a arrêté de donner des privilèges pour attirer les investissements. On ne comprend pas ce qu'il a dans la tête, ni pourquoi ils l'ont mis à cette place⁹². »

Tandis qu'un acteur, critique de tout temps des pratiques clientélistes qui lient les notables à l'administration provinciale⁹³, tout en regrettant la remise en cause de la « loyauté clientéliste⁹⁴ » qui les incite à contribuer au développement, ajoute de son côté :

« Le nouveau gouverneur a jugé que la contrepartie était trop chère et il a tout bloqué. Mais il n'a pas trouvé d'alternative pour faire bouger les choses. »

Légitimité de la discrimination

La discrimination à l'encontre de certains groupes est sévèrement condamnée dans le cadre du phénomène participatif, peut-être de façon plus sévère encore que le clientélisme. Le non-respect des « minorités », qu'il s'agisse des femmes ou de la culture amazighe, est d'autant plus mal vu que les mobilisations de la « société civile » ont joué un grand rôle dans l'introduction de garanties de protection dans le système marocain⁹⁵. Que ce soit dans le domaine de la participation ou dans celui des « minorités », le discours officiel stigmatise l'« ignorance » à la source de telles discriminations et suggère que seule une transformation « culturelle » est susceptible d'y mettre fin. La question du droit des « minorités » partage avec la participation une valorisation des principes de gestion managériale : l'intégration de la femme par l'« approche genre » fait désormais partie du bagage des compétences demandées aux acteurs participatifs. L'absence de femme dans les bureaux des associations est davantage sanctionnée moralement que leur absence dans les instances politiques locales. Qu'il n'y ait eu qu'une femme élue locale jusqu'aux élections de 2009 est certes déploré par la plupart de mes interlocuteurs, mais justifié par l'ignorance supposée des politiques. Cela ne peut en revanche être admis pour le

⁹² Entretien avec un journaliste expert des affaires locales, Meknès, février 2010.

⁹³ Entretien avec un membre de plusieurs associations, El Hajeb, février 2010.

⁹⁴ Cette expression est tirée de B. Hibou, *De la domination...*, *op. cit.*

⁹⁵ Pour la mobilisation associative autour de la question de genre, voir F. Sadiqi et M. Ennaji, « The feminization of the public space : women's activism, the family law and social change in Morocco », *Journal of Middle East Women Studies*, vol. 2, n° 2, 2006. Pour la mobilisation associative autour de la cause amazighe, voir M. Tozy, H. Rachik, A. Lakhsassi, F. Ait Mouss, A. Chahir et A. Belhabib, *Usages de l'identité amazighe*, Casablanca, Annajah, 2006.

champ participatif. De même, la promotion du local et du territoire (voire du terroir) confère une force nouvelle à la question de la culture amazighe dans une province berbère comme El Hajeb. Un clivage apparaît dès lors entre celui qui affiche ou a acquis cette compétence culturelle, qui est célébré comme un garant de la lutte anti-discriminations, et celui qui n'adopte pas une telle posture et passe pour inculte ou ignorant.

Comme dans le cas du clientélisme, le durcissement de la condamnation sociale des pratiques discriminatoires s'accompagne paradoxalement d'un assouplissement des critères de leur qualification. Plus précisément, dans le champ de la participation s'élargit le répertoire des pratiques considérées comme des manifestations de lutte contre les discriminations, ce qui dilue les dénonciations et les cibles de l'action militante et, ce faisant, euphémise les véritables questions d'égalité de traitement. Yasmine Berriane le remarque à propos des associations féminines de Casablanca :

« Bien qu'elles œuvrent, dans la pratique, en faveur de l'alphabétisation, de la formation et de l'intégration des femmes sur le marché du travail, elles ne poursuivent pas une politique de lobbying explicitement ciblée sur l'amélioration de la condition féminine au Maroc⁹⁶. »

Dans un contexte rural comme celui d'El Hajeb, une telle dynamique ne peut que se trouver amplifiée par la pesanteur de la culture paysanne et par les possibilités moindres d'ascension sociale. La sélection de femmes bénéficiaires d'activités génératrices de revenus peut alors devenir une garantie de conformité aux principes de la lutte contre la discrimination, un moyen pour assurer la performance de l'association, sans que cela ne change évidemment rien au rôle de la femme dans la société. Elle peut même correspondre à une simple instrumentalisation de cette question, comme me l'expliquait naïvement un homme ayant inscrit sa femme parmi les bénéficiaires des AGR d'une association dont il était président pour pouvoir bénéficier directement de leurs retombées positives :

« Les membres du bureau ne peuvent pas bénéficier des activités promues, mais ils peuvent les promouvoir au profit des membres de leurs familles⁹⁷. »

On pourrait étendre la même remarque aux initiatives centrées sur la défense de la cause amazighe. La récupération de termes ou de traditions propres à la culture berbère à des fins purement productives est érigée en stratégie de lutte contre la discrimination. C'est le cas des nombreuses associations qui adoptent des noms amazighs tout en étant constituées exclusivement par des Arabes. Certaines encore trouvent dans la promotion de la culture amazighe un avantage comparatif dans la concurrence qui les oppose à d'autres associations. C'est le cas d'une association pour la promotion de la musique traditionnelle amazighe dont le président ne cache pas son véritable objectif : soumettre à l'INDH un projet d'élevage bovin. Certes, ses membres jouent de la musique amazighe et dansent selon les codes de cette culture ; mais

⁹⁶ Y. Berriane, « Intermédiations stratégiques... », art. cité, p. 168.

⁹⁷ Entretien avec le président d'une association de développement rural, El Hajeb, mai 2008.

ils ne sont finalement que des agriculteurs, soucieux comme tous leurs confrères d'améliorer leur condition économique⁹⁸.

La participation comme fait normatif peut aussi rendre socialement acceptables les « pulsions discriminatoires » à l'encontre des minorités. On illustrera cette proposition en analysant la stratégie d'insertion des prostituées par le biais des politiques participatives. La ville d'El Hajeb est connue dans tout le pays – certains disent même au-delà – pour abriter Hay Akechner, gigantesque quartier de la prostitution qui a fleuri pendant des décennies sous les yeux des autorités locales⁹⁹. L'exploitation de la prostitution – dont le revenu, d'après des élus locaux, aurait été largement supérieur au budget municipal – serait fortement imbriquée dans les équilibres de pouvoir locaux.

« Le lobby de la prostitution importait des jeunes femmes dans les campagnes, en obtenant en contrepartie de leur protection le vote de ces femmes en faveur des candidats, qui auraient fermé les yeux sur ces activités illicites¹⁰⁰. »

La police, qui, auparavant, n'était pas présente dans la ville d'El Hajeb bien que celle-ci ait déjà le statut de commune urbaine, n'est intervenue qu'en décembre 2005 pour démanteler le réseau de prostitution¹⁰¹. Au nom de la citoyenneté des acteurs participatifs, la tâche de l'intégration sociale et économique des anciennes prostituées a été déléguée au tissu associatif. Après un diagnostic participatif, les femmes ont été orientées vers la cuniculture, la production de couscous et de fromage de chèvres... La prostitution n'a bien évidemment pas été démantelée pour autant, mais, paradoxalement, les violations à l'égard des femmes prostituées sont devenues plus acceptables socialement : l'échec de leur intégration par la participation pouvait désormais être imputé à leur manque de volonté. Tels sont, ainsi, les commentaires d'un animateur social ayant suivi le projet :

« Elles avaient commencé le cours de formation, mais après six ou sept séances elles l'ont interrompu : peut-être que le groupe n'était pas homogène¹⁰². »

Plus encore, le « bon » exercice de la participation peut justifier la violation de certains droits fondamentaux, comme la liberté de décision. Face à la réticence des femmes à assumer des responsabilités publiques, certaines associations les obligent à accepter des charges au sein de

⁹⁸ Entretien avec le président d'une association culturelle, El Hajeb, mai 2008.

⁹⁹ Voir par exemple l'article de M. Sekkouri Alaoui, « La vie après le bordel », *TelQuel*, n° 232, 1-7 juillet 2006, qui raconte la reconversion du quartier de la prostitution à El Hajeb.

¹⁰⁰ Entretien avec un élu local, El Hajeb, mai 2008.

¹⁰¹ Dans les entretiens, on justifie souvent cette absence par la présence des gendarmes et de la grande caserne située dans la ville.

¹⁰² Entretien avec un animateur social, El Hajeb, mai 2008.

leur bureau, ou bien rendent obligatoire le fait qu'un minimum de femmes y soit présent ; ce qui peut sembler une pratique légitime en étant présenté comme une manière de contrecarrer l'ignorance qui se cache derrière toute discrimination peut tout aussi bien constituer une violation de la liberté individuelle. « Au départ nous n'étions que des hommes dans l'association, mais nous avons insisté pour que les femmes aussi y prennent part », explique le président d'une association de développement rural qui a imposé un pourcentage de membres féminins afin de paraître exemplaire sur la scène publique¹⁰³.

Légitimité de l'exclusion sociale

La condamnation de l'exclusion sociale est intrinsèquement liée à la promotion des politiques de développement. Le roi y revient à plusieurs reprises dans son discours de lancement de l'Initiative. L'activisme déployé par l'Etat marocain pour contrecarrer l'exclusion sociale, cependant, ne s'arrête pas aux politiques de développement participatif, il embrasse également les initiatives visant à renforcer le « civisme fiscal » et la « citoyenneté économique ». Parmi celles-ci, on pourrait citer aussi bien la réforme du droit du travail, avec l'introduction de l'Assurance maladie obligatoire (AMO) qui a abouti au renforcement de la Caisse nationale de la sécurité sociale (CNSS)¹⁰⁴, que le soutien au microcrédit comme moyen de contenir le poids de l'informel dans l'économie marocaine¹⁰⁵.

Les reproches à l'encontre de toute forme d'exclusion sociale ne sont pas formulés seulement au nom de leur « injustice ». L'argument de leur nature « défailante » en fait un sujet central du débat économique national¹⁰⁶ : l'informel serait défailant parce qu'il ne permet pas la collecte d'impôts en laissant le Trésor dans l'incapacité de couvrir les exigences budgétaires, mais aussi parce qu'il ne permet pas aux citoyens d'accéder aux mesures mises en place pour endiguer l'exclusion sociale en garantissant leurs droits sociaux. La lutte contre l'exclusion sociale rejoint ainsi la quête de performance qui s'associe à la citoyenneté dans la participation envisagée comme profession.

¹⁰³ Entretien avec le président d'une association de développement rural, El Hajeb, mai 2008.

¹⁰⁴ Loi 65-00 de novembre 2002. Pour une évolution des politiques sociales dans ce domaine, voir M. Catusse, « Maroc : un fragile Etat social dans la réforme néolibérale », in M. Catusse, B. Destremau et E. Verdier (dir.), *L'Etat face aux débordements du social au Maghreb...*, op. cit.

¹⁰⁵ Pour une évolution des tendances dans ce secteur, voir le site de la Fédération nationale des associations de microcrédit (FNAM) : www.fnam.ma. Pour une analyse du microcrédit comme stratégie pour contenir l'informel, voir J.-M. Servet, *Banquiers aux pieds nus. La microfinance*, Paris, Odile Jacob, 2006.

¹⁰⁶ Voir, par exemple, les études récentes promues par la CGEM et l'HCP : *Réalités de l'économie informelle*, CGEM, février 2008, et *Enquête nationale sur le secteur informel*, HCP, juillet 2006.

Cependant, une série de pratiques qui, en temps normal, se verraient condamnées comme vecteurs d'exclusion sociale sont acceptées si elles sont présentées sous l'angle de la participation. Notamment, la qualification du travail informel peut être assouplie par la conjugaison entre vertus de la société civile et moyens techniques des politiques participatives. Ainsi, le fait que les porteurs de la ville d'El Hajeb, depuis qu'il ont créé une association, arborent tous un badge qui affiche leur nom, le chiffre correspondant à leur charrette, et le rôle dévolu à chacun au sein de l'association, fait percevoir leur travail comme « un peu moins informel ». Comme me dira l'un deux :

« Depuis que nous avons constitué l'association, les gens ont plus de confiance en nous. Maintenant, si un policier m'arrête pour m'embêter, je peux lui montrer mon badge, et lui, il doit me laisser tranquille. »

De même, la mobilisation des compétences acquises sur le terrain de la participation par le marché de la consultance se base largement sur le travail informel, ou tout du moins précaire : d'après les expériences observées à El Hajeb, les relations de travail ne sont pas souvent réglées par contrat et le recrutement demeure occasionnel, dépendant des exigences du marché. La taille du marché de la consultance dans ce domaine se révèle très difficile à évaluer en raison du poids du travail informel.

« Pendant les formations, je rencontre des gens et je cherche à en sélectionner certains qui pourraient faire les animateurs, des personnes de terrain qui pourraient m'aider à faire de la consultance¹⁰⁷. »

C'est l'expérience d'un membre d'une association d'El Hajeb, recruté de temps à autre comme animateur social :

« Je me considère un agent de développement, que ce soit dans mon travail au sein de l'association ou dans mes collaborations pour des bureaux d'études. Le travail ne change pas, on le fait au-delà que ce soit payé ou bénévole. Mais le travail dans le bureau d'études, c'est du chômage masqué : s'il s'agit d'une enquête, je suis rétribué par questionnaire rempli, si c'est une formation on me paye à journée de travail. C'est un travail dans l'informel, il n'y a pas de contrat par écrit. Et quand ils ont besoin pour leur comptabilité, on signe un reçu¹⁰⁸. »

Cependant, de telles pratiques ne sont généralement pas condamnées comme relevant du travail informel. L'association entre les vertus de la « société civile » et les moyens techniques des politiques participatives donne lieu à une version juste un peu plus acceptable socialement de ce qui provoque l'exclusion sociale. La célébration de l'exemplarité des acteurs qui participent permet de maintenir, voire de consolider des situations d'exclusion sociale. Par exemple, le fait que le volontarisme avec lequel certains acteurs contribuent à la cause nationale soit reconnu

¹⁰⁷ Entretien avec un consultant, Rabat, avril 2008.

¹⁰⁸ Entretien avec un agent de développement social, El Hajeb, mai 2008.

quelles que soient les modalités par lesquelles ils agissent peut conduire à l'acquiescement tacite de pratiques informelles ou illégales dans les relations de travail, voire à leur légitimation ou à la revendication que de telles modalités soient étendues et acceptées. « Nous aidons à faire le calme malgré le chômage, donc ils nous laissent faire ce qu'on veut », expliquent ainsi les membres d'une association culturelle qui œuvre dans le domaine du soutien scolaire et de l'alphabétisation¹⁰⁹. L'association, qui existe depuis onze ans, inscrit dans son registre comptable trente « salariés » chaque mois : dix-sept dispensent des cours d'alphabétisation féminine financés par la délégation de l'Enseignement, une nounou garde les enfants des participants aux cours, douze assurent le soutien scolaire et sont payés par les élèves. Les sommes sont versées par virement bancaire pour les enseignants de l'alphabétisation, en cash pour ceux qui sont en charge du soutien scolaire. Chaque enseignant reçoit un récépissé de paiement, que celui-ci ait été enregistré ou donné de manière informelle.

« Je suis un chômeur, j'ai besoin de gagner ma vie. Si l'autorité m'embête sur ces questions formelles, je vais chez le gouverneur et je lui dis de me trouver un emploi. A leurs yeux nous sommes une meute de chômeurs affamés. Donc ils savent, nous savons. »

D'après les membres de cette association, les services qu'ils rendent à l'administration provinciale permettraient aux représentants locaux de se faire bien voir des décideurs publics.

« D'une certaine façon, ils nous utilisent quand ils vont dire à Rabat : voyez, nous avons des associations performantes. Mais nous le savons et c'est bien comme cela : nous ne payons pas d'impôts, c'est du donnant-donnant. Mais l'Etat est contre le bénévolat : il n'investit pas dans le travail social. Si je suis bénévole, est-ce que j'ai le droit à la cotisation sociale ? Le bénévolat, c'est comme un âne. »

Pour assurer l'exercice de la profession participative, donc, un peu d'informel peut se justifier ou s'encourager, bien que cela puisse consolider des situations d'exclusion. Si la loi sur les associations interdit à celles-ci tout but lucratif, l'association reste l'entité formelle la plus commune pour promouvoir des activités génératrices de revenus. Interpellés sur la raison qui conduit à créer une association, la plupart des personnes interrogées ont fait référence au fait qu'« avec l'association, il ne fallait pas payer d'impôts », ou que c'était « plus simple que créer une coopérative ou une société ». Devant de telles pratiques, la réaction des fonctionnaires en charge de la régularité formelle des associations est plutôt élastique :

« Si une association fait bien son boulot mais a un problème comptable, comment pourrais-je l'interdire ? Pourrai-je interdire une association qui travaille pour le social ? S'il y a un bénéfice pour la population, moi je ferme mes yeux¹¹⁰. »

¹⁰⁹ Entretien avec les membres d'une association culturelle, El Hajeb, février 2010.

¹¹⁰ Entretien avec un fonctionnaire provincial, El Hajeb, mai 2008.

Légitimité de l'arbitraire

La condamnation de l'exercice du pouvoir arbitraire est unanime parmi les acteurs du phénomène participatif. Néanmoins, l'idée que les pouvoirs publics, en la personne du gouverneur, d'un élu, ou de tout agent d'autorité, interviennent arbitrairement pour leur « faciliter la tâche » n'apparaît pas en contradiction avec les vertus et les moyens techniques qui sont associés à la participation. Béatrice Hibou et Mohamed Tozy remarquent un effet similaire dans le cas de l'implication directe du roi dans la question des diplômés chômeurs, qui n'est jamais apparue en contradiction avec les revendications de « bonne gouvernance » dont ce mouvement est porteur¹¹¹.

Le cas de la cession des terres collectives offre de nombreux exemples d'euphémisation de l'arbitraire du pouvoir par absence de publicisation de ses critères techniques ou brouillage de ses mécanismes de fonctionnement. La loi prévoit ainsi que les terres collectives soient gérées par le ministère de l'Intérieur, qui peut décréter leur cession à des fins d'utilité publique¹¹². La norme définit des critères détaillés pour l'indemnisation, en déléguant en parallèle à l'exécutif la décision en matière d'utilité publique.

« Il suffit qu'une administration le décrète et, en l'absence de critères explicites, sa décision ne pourra pas être contestée devant la justice¹¹³. »

L'euphémisation de l'arbitraire dans l'octroi de terres domaniales peut, par exemple, passer par la référence au protocole de transparence.

« Nous avons cherché à avoir un lotissement domanial, mais ils nous ont dit qu'il fallait savoir le numéro du lotissement pour le demander. Nous n'étions pas en mesure de connaître ce numéro, donc nous n'avons pas pu le demander¹¹⁴. »

La participation ouvre ainsi des possibilités de gestion arbitraire en fournissant un langage capable de la rendre acceptable par le biais d'un mécanisme de sanction/gratification qui punit

¹¹¹ B. Hibou et M. Tozy, « La lutte contre la corruption au Maroc : vers une pluralisation des modes de gouvernement ? », *Droit et société*, vol. 72, n° 2, 2009, pp. 79-98.

¹¹² Dahir, 27 avril 1919. Pour une analyse des modalités de gestion des terres collectives, voir N. Bouderbala, *Les Systèmes de propriété foncière au Maghreb. Le cas du Maroc*, Rabat, Institut vétérinaire Hassan II, CIHEAM, série « Cahiers options méditerranéennes », vol. 36.

¹¹³ Propos de l'auteur du *Manuel de procédure sur la gestion des terres* adopté dans le cadre de l'INDH.

¹¹⁴ Entretien avec le président d'une association locale, El Hajeb, mai 2008.

les « mauvais » acteurs et récompense les « bons »¹¹⁵. L'exercice du pouvoir arbitraire peut servir à célébrer l'exemplarité des acteurs de la participation. Il suffit de considérer l'attitude des autorités vis-à-vis du président d'une association de bienfaisance de la province, propriétaire d'une carrière de pierre dans les alentours d'El Hajeb. L'octroi des licences pour l'exploitation des carrières dépend de la province. Sa carrière étant trop proche de la ville, on dit qu'en cas de contrôle l'autorisation de l'exploiter lui serait probablement refusée. Or, pour certains observateurs, son engagement dans la participation au développement met le président de cette association « à l'abri des inspections du travail, ainsi que des contrôles fiscaux¹¹⁶ ». De même, les propriétaires fonciers qui s'investissent dans l'associatif sont arbitrairement exonérés de toute sanction en cas de pratique nocive de leurs droits d'usagers des eaux d'irrigation.

« Ils sont derrière les coulisses du vol d'eaux dans les terres collectives. Le droit coutumier interdit d'ouvrir des puits, de déboiser et d'épierrer des terrains sur les zones pentues de la montagne, pour ne pas nuire à la qualité de l'eau. Pourtant ils le font, et maintenant ils réussissent à y cultiver l'oignon et la pomme. Mais ils participent au développement, on les laisse tranquilles¹¹⁷. »

Parallèlement, le fait d'appartenir formellement à une association peut ne pas suffire si les acteurs désireux de participer ne sont pas considérés comme de « bons » acteurs. Les membres d'une association d'El Hajeb engagée, comme beaucoup d'autres, dans la formation déplorent ainsi de ne pouvoir promouvoir aucune activité depuis 2006 du fait de leur proximité avec le mouvement islamiste Al Adl wal Ihsane. L'association n'a pas été interdite par les autorités, qui se limitent à lui interdire toute activité en dehors de son siège. « Cela sans l'intervention d'aucun juge, sans norme ni sanction », regrette l'un des membres de son bureau¹¹⁸. Interpellé à ce propos, un fonctionnaire en charge de la sécurité dans la province affirme :

« Eux, ils n'ont rien à voir avec les associations : ils ne demandent pas de soutien à l'INDH pour l'élevage de mouton ou pour une coopérative de tricotage. Ils parlent de religion, non de pauvreté¹¹⁹. »

Le fonctionnement participatif joue ainsi sur l'ambivalence des références, qui permet l'exercice du pouvoir arbitraire en arrivant à le justifier et à le légitimer. La certitude du droit cesse d'être un idéal : elle est remplacée par la souplesse et le choix au cas par cas. Plus que

¹¹⁵ Pour étendre le raisonnement proposé par Béatrice Hibou au sujet des bénéficiaires du fonds de solidarité 26.26 en Tunisie. Voir B. Hibou, *La Force de l'obéissance. Economie politique de la répression en Tunisie*, Paris, La Découverte, 2005.

¹¹⁶ Entretien avec un membre associatif, El Hajeb, mai 2008.

¹¹⁷ Entretien avec un membre de plusieurs associations, El Hajeb, février 2010.

¹¹⁸ Entretien avec un membre associatif, El Hajeb, mai 2008.

¹¹⁹ Entretien avec un fonctionnaire provincial, El Hajeb, mai 2008.

cela : la flexibilité dans l'application des normes est considérée comme une donnée intrinsèque à l'idée même de la proximité. Le fait que le nouveau concept d'autorité soit fréquemment défini dans les entretiens en termes d'« écoute » et de « flexibilité » peut s'expliquer par ce genre de considérations. Ainsi, certains acteurs estiment que le seul remède pour suppléer au retard de la politique officielle en matière de développement est d'œuvrer au cas par cas, sans évidemment nommer une telle conduite d'arbitraire. C'est dans ce sens qu'il faut lire les critiques dont le nouveau gouverneur de la province d'El Hajeb est l'objet : sa conduite est largement désapprouvée par la majorité de mes interlocuteurs au nom – paradoxalement – de la faiblesse avec laquelle il exerce ce pouvoir arbitraire susceptible de faciliter le processus de développement.

« Le nouveau gouverneur gère la crise administrativement. Il applique la loi, il contrôle qu'on ne construit pas au noir. L'autre non : il comprenait que c'est la loi qui est faite par l'homme, et non pas l'homme qui est fait par la loi. Le nouveau est un bureaucrate, il n'a aucun contact avec les associations¹²⁰. »

Les efforts de son prédécesseur en dehors de la procédure sont qualifiés quant à eux de volontaristes :

« On avait besoin de ce volontarisme, après des décennies où tout était délaissé. Avec le départ de l'ancien gouverneur tout s'est arrêté¹²¹. »

Ou encore, selon les propos d'un membre d'une association locale :

« L'ancien gouverneur était sur le terrain, le nouveau, il est très administratif. Auparavant ils empêchaient avec la force, maintenant ils empêchent avec la loi. Tout se fait plus lentement, dans le respect de la procédure. Il ne fait rien qui ne soit déjà prévu¹²². »

Légitimité de la coercition

La vulgate veut que la participation soit antinomique de la coercition. Dans les lignes qui suivent, à partir du cas de l'INDH, je m'emploierai à montrer que cette proposition n'est pas aussi évidente qu'il n'y paraît si l'on prend en considération une conception large de la coercition, qui ne soit pas opposée à la légitimité et surtout qui ne fasse pas preuve de violence physique.

¹²⁰ Entretien avec un membre de plusieurs associations, El Hajeb, février 2010.

¹²¹ Entretien avec un fonctionnaire provincial, El Hajeb, février 2010.

¹²² Entretien avec un membre associatif, El Hajeb, mai 2010.

Même si l'institution responsable du développement est le ministère pour le Développement social, la Famille et la Solidarité, le ministère en charge de l'INDH est celui de l'Intérieur. Cela n'est pas sans conséquence en termes politiques. Ce redéploiement sous d'autres oripeaux d'un ministère longtemps perçu comme le « ministère du contrôle » pour avoir conduit la répression pendant les années de plomb traduit la volonté de la monarchie de prendre symboliquement distance avec le passé, et de valoriser la compétence plus grande de ses fonctionnaires par rapport à ceux d'autres ministères, sa présence plus capillaire sur le territoire ou sa responsabilité en tant qu'institution de tutelle politique et budgétaire des collectivités locales. Cependant, dans la gestion des politiques de développement déléguées au ministère de l'Intérieur, on évite de qualifier de coercitives des pratiques qui l'auraient été autrefois ; par exemple, les pratiques d'invitation forcée à la participation qui peuvent être adoptées au nom de la performance et du volontarisme.

« Le gouverneur exige toujours la création d'associations villageoises, comme ça, celles-ci faciliteront la tâche des autorités¹²³. »

Le chef de cabinet de la province d'El Hajeb prolonge encore cette idée :

« S'il n'y avait pas eu le gouverneur ici il n'y aurait aucune dynamique associative. Auparavant il n'y avait pas d'associations, et le peu qui existaient étaient paresseuses¹²⁴. »

De même, la présence d'agents d'autorité dans les activités des associations, qui aurait été jugée autrefois intimidatrice, est aujourd'hui vécue comme un « encouragement ».

Il existe en outre des modes spécifiques de coercition qui ne pourraient pas s'exercer en dehors du phénomène participatif. Ceux-ci sont intrinsèquement liés à la nouvelle rationalité des politiques de développement fondées sur la participation, l'inclusion par autocontrôle et intériorisation de normes telles que les protocoles de transparence, les procédures de gestion, la valorisation de la performance, mais aussi les invitations au partage et au volontarisme. L'exercice du pouvoir arbitraire, qui, comme on l'a vu, se joue en fonction de la « bonne » et de la « mauvaise » disposition des acteurs participatifs, fait partie de ce processus de reformulation du langage de la coercition sous une forme plus socialement acceptée. Le processus de normalisation sociale et politique est ainsi alimenté par la mise en place des mécanismes de contrôle de leur intériorisation.

Ainsi, la généralisation des techniques participatives et leur déconnexion du processus sociopolitique de la participation fait de celle-ci la matrice sémantique du lexique politique dominant, qui permet l'exercice du pouvoir coercitif sous une formule socialement plus acceptée. Ce langage peut exprimer aussi bien la sollicitation à la participation que sa répression. A cet égard, le président d'une association issue du milieu rural raconte avoir été convoqué avec toutes les associations du caïdat et invité à s'investir dans l'INDH, « sans attendre les derniers

¹²³ Entretien avec le président d'une association de développement rural, El Hajeb, mai 2008.

¹²⁴ Entretien avec le chef de cabinet de la province d'El Hajeb, mai 2008.

mois de l'INDH pour venir se plaindre ». D'après lui, le gouverneur a beaucoup tenu à cette nouveauté :

« Avant ils ne venaient pas te chercher si tu ne participais pas, et le gouverneur leur a dit qu'il faut nous parler poliment. Ici, à El Hajeb, tu ne trouves personne qui ne se soit pas conformé¹²⁵. »

Le même répertoire linguistique et symbolique peut aussi être mobilisé pour l'enraiment de la participation, comme le remarque un acteur associatif :

« Le fait qu'ils me répondent : "Est-ce toujours à l'administration de penser à prendre en charge ces questions ? Faites l'INDH !" pèse sur la force de notre mobilisation. »

Même les militants des droits humains racontent que leur travail est parfois critiqué par les agents d'autorité à partir d'arguments qui fondent le but même de leur association :

« On nous dit : vous ne savez pas qu'il y a eu un changement et que, désormais, il y a l'Etat de droit¹²⁶ ? »

L'exercice de la coercition peut aussi être justifié, légitimé ou même recherché par les acteurs. La diffusion d'informations, par exemple, leur semblera une stratégie valable pour acquérir la réputation nécessaire à l'accès à certaines opportunités.

« Avoir la confiance des autorités, c'est avoir l'argent de l'Etat. Et pour avoir la confiance, il faut travailler sur le terrain, et dire aux autorités ce qu'on fait. Annoncer par écrit en envoyant une lettre au caïd de la circonscription, et attendre leur avis¹²⁷. »

Ils peuvent ainsi décider quand et dans quelle mesure transmettre des informations sur eux-mêmes aux autorités. Certaines associations déposent leur « dossier » auprès d'institutions qui ne l'avaient pas demandé, pour pouvoir utiliser leurs locaux, ou tout simplement pour être prises en considération. Envoyer le procès-verbal d'une réunion est une autre stratégie pour se montrer actifs, bien que cela ne soit prévu par aucune procédure, car « s'il y a beaucoup de PV qui arrivent à la province, c'est une manière de montrer qu'on est dynamique et qu'on travaille bien¹²⁸ ». De telles informations n'étaient pas fournies dans le passé par les associations, qui ne souhaitent pas voir les autorités s'entremettre dans leurs activités, comme l'explique le président d'une association locale.

¹²⁵ Entretien avec le président d'une association de développement rural, El Hajeb, mai 2008.

¹²⁶ Entretien avec le président d'une association des droits humains, El Hajeb, juin 2007.

¹²⁷ Entretien avec les membres d'une association culturelle, El Hajeb, février 2010.

¹²⁸ Entretien avec les membres de plusieurs associations, El Hajeb, mai 2008.

J'ai cherché à démontrer tout au long de cette partie que les différents domaines de l'action ont en commun la même référence aux vertus associées à la participation, tout en utilisant des moyens techniques spécifiques quant à leur diffusion au sein de la société. Ainsi, chacun des domaines d'action au cœur de la transformation du régime pourrait s'appréhender comme une profession, en étendant l'approche proposée dans ces pages à la lutte contre la corruption et le clientélisme, au dépassement des discriminations à l'encontre des minorités, mais aussi aux appels continus à la lutte contre l'exclusion sociale, à la consolidation de l'Etat de droit ou à l'exigence d'en finir avec les pratiques coercitives du pouvoir.

Les effets normatifs induits par la valorisation de ces vertus, qui s'expliquent par la greffe des moyens techniques de la participation dans ces différents domaines de l'action, ne peuvent évidemment pas se définir en termes de droit : ils ne sont pas formalisés ni ne sont égaux pour tous. Par les concrétisations de la participation comme fait normatif peuvent se saisir des configurations politiques précises, permettant de comprendre « des formations sociales où les individus sont liés les uns aux autres par un mode spécifique de dépendances réciproques et dont la reproduction suppose un équilibre mobile de tensions¹²⁹ ».

En paraphrasant Norbert Elias, on pourrait dire que le style participatif offre aux acteurs qui l'adoptent la possibilité d'être identifiés à l'idéal de la participation. On pourrait ajouter que la traduction des modes de gouvernement jugés habituellement déplorables en un langage plus acceptable socialement, et leur justification, se traduit par un processus d'affirmation de la supériorité sociale par soumission politique et symbolique, qui renouvelle ce faisant les répertoires de la servitude volontaire¹³⁰.

CONCLUSION

L'analyse des styles et des normes qui caractérisent le phénomène participatif enclenché au Maroc à la faveur de l'INDH permet de discuter un certain nombre d'hypothèses à la base d'une lecture alternative de la participation. En premier lieu, elle invite à prendre de la distance avec l'idée selon laquelle l'INDH serait une manifestation exemplaire de la privatisation des politiques sociales marocaines dans le sens d'une réduction du rôle de l'Etat

¹²⁹ N. Elias, *La Société de cour*, Paris, Flammarion, 1985.

¹³⁰ E. de la Boétie, *Le Discours de la servitude volontaire*, Paris, Payot, 1976. Pour une conceptualisation dans le contexte marocain, voir M. Tozy, *Monarchie et islam politique*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999. L'analyse proposée par Béatrice Hibou dans le cas tunisien ouvre aussi des pistes utiles pour saisir la dynamique à l'œuvre au Maroc. Voir B. Hibou, *La Force de l'obéissance...*, *op. cit.*

dans leur mise en œuvre¹³¹, au motif qu'elle repose sur l'insertion par le marché et fait appel à l'initiative entrepreneuriale. Pour les tenants d'une telle interprétation, une gouvernance participative se conçoit d'abord comme une alternative efficace à une situation de « crise de l'Etat » : là où l'Etat n'arriverait plus à assurer ses fonctions, la participation d'autres acteurs pourrait y suppléer, avec ou sans son consentement¹³². La compréhension du phénomène participatif par ses styles et ses normes suggère cependant que la participation ainsi définie procède d'une lecture fonctionnaliste : elle ne permet pas de cerner les revendications ni les pratiques participatives qui s'expriment en dehors de l'usage ou de la fonction supposée d'un tel comportement dans la mise en œuvre des politiques publiques. Leur importance, comme il a été avancé tout au long de cette étude, dépasse largement celle de la participation comme outil de développement. En outre, il a été depuis longtemps établi que l'Etat ne disparaissait pas ; je me suis employée à montrer dans ces pages comment il assumait lui-même le « style participatif » dans le redéploiement de ses fonctions.

En deuxième lieu, la compréhension du phénomène participatif par ses styles et ses normes révèle le décalage qui peut naître de l'usage d'une définition juridique de la participation, laquelle s'intéresse à la participation par les associations en la considérant en continuité avec la participation par les urnes, par des dispositifs pluriels de démocratie directe, par la constitution de comités mixtes, par différentes formes de représentation¹³³. Une telle lecture n'aurait aidé à mettre en lumière ni la pluralité des pratiques qui peuvent se déployer dans l'espace juridiquement délimité par la figure de l'association, ni leur imbrication dans l'espace plus vaste de l'action sociale, économique et politique dont je me suis attachée à dessiner les contours tout au long de cette étude.

En troisième lieu, l'exploration de la logique interne du phénomène participatif et du remodelage du politique qu'il engendre invite à remettre en cause l'idée que l'INDH doit être interprétée comme un processus de dépolitisation de la question sociale au motif qu'elle appellerait les « acteurs de la société civile » – désormais qualifiés de « nouveaux acteurs de développement¹³⁴ » – à prendre le relais de l'Etat dans la lutte contre la pauvreté. Cette lecture, qui s'appuie sur une définition morale de la participation, a donné lieu à de véritables genres narratifs. Certains d'entre eux se fondent sur les indéniables réformes promues au Maroc au nom de la « société civile », dont l'Initiative a été fortement soutenue par le roi, pour œuvrer

¹³¹ Comme le suggère I. Martin, « Morocco wakes up to human development », *Mediterranean Politics*, vol. 11, n° 3, novembre 2006, pp. 433-439.

¹³² Pour une analyse critique de ces positions, voir P. Evans, « The eclipse of the state ? Reflections on stateness in an era of globalization », *World Politics*, vol. 50, 1997, pp. 62-87, et B. Hibou (dir.), *La Privatisation des Etats*, Paris, Karthala, 1999.

¹³³ Pour une révision de la littérature soutenant une telle hypothèse dans le monde arabe, voir V. Geisser, K. Karam et F. Vairel, « Espaces du politique. Mobilisations et protestations », in E. Picard, *La Politique dans le monde arabe*, Paris, Armand Colin, 2006, pp. 193-213.

¹³⁴ Selon le titre de M. A. Roque (dir.), *La Société civile au Maroc. L'émergence de nouveaux acteurs de développement*, Barcelone, Publisud, Socheppress, IEMed, 2004.

à la transformation du régime¹³⁵. D'autres voient dans l'activisme de la « société civile » le seul responsable de ces transformations¹³⁶. L'approche par les styles et les normes participatifs incite au contraire à considérer l'exercice du pouvoir sous un jour nouveau, en faisant apparaître des processus plus cachés et complexes de légitimation. J'ai cherché dans ces pages à donner des exemples précis pour étayer la thèse de la « transitologie » comme « langage du pouvoir », en montrant combien ces transformations, loin de se cantonner à l'ordre discursif, concernent l'exercice concret du pouvoir¹³⁷.

L'analyse du phénomène participatif marocain à l'aune de ses styles d'action et des normes qui le sous-tendent offre selon moi des éléments intéressants pour une discussion des lectures évoquées ci-dessus. L'exploration de la participation comme profession met notamment en lumière l'appareil idéologique complexe sur lequel se fonde la construction des sujets de la participation. Celle-ci n'a rien d'apolitique, on l'a dit, et ne tient pas nécessairement aux acteurs appelés par leur rôle ou par leur profil à participer. Bien au contraire, la valorisation de la citoyenneté, de la démocratie, de la modernité, de la transparence et du consensus, associée aux techniques des politiques participatives, affaiblit la représentativité et la certitude du droit comme idéal de gouvernement. Elle souligne en outre l'apparition de nouveaux clivages que l'on pourrait qualifier d'antipolitiques¹³⁸, autour desquels peut désormais se jouer la compétition pour l'affirmation et la légitimation.

Mais l'approche de la participation en ces termes permet aussi de comprendre que la valorisation des sujets de la participation va bien au-delà d'une figure discursive. Par le biais d'un assouplissement dans la définition de conduites par ailleurs condamnées, de leur traduction dans une forme plus socialement acceptable et de leur justification, la participation comme fait normatif met en lumière le poids des interdépendances et des ambivalences de ses différents acteurs dans le façonnement des contours des nouvelles configurations de légitimation politique. En deuxième lieu, elle éclaire le caractère réducteur des interprétations en termes de cooptation des acteurs participatifs, d'instrumentalisation de leurs actions et de récupération de leurs mots d'ordre.

L'analyse de la participation par ses styles et ses normes renforce l'hypothèse, avancée par Béatrice Hibou et Mohamed Tozy, de la pluralité des référents sur lesquels se base

¹³⁵ Parmi d'autres, N. Sater, *Civil Society and Political Change in Morocco*, Londres, Routledge, 2007.

¹³⁶ Notamment B. Sidi Hida, *Mouvements sociaux et logiques d'acteurs. Les ONG de développement face à la mondialisation et à l'Etat au Maroc. L'altermondialisme marocain*, Louvain-la-Neuve, UCL/Presses universitaires de Louvain, 2007.

¹³⁷ F. Vairel, « La transitologie, langage du pouvoir au Maroc », *Politix*, vol. 20, n° 80, 2007, pp. 109-128, et M. Catusse et F. Vairel, « Ni tout à fait le même ni tout à fait un autre. Métamorphoses et continuités du régime marocain », *Maghreb Machrek*, n° 175, printemps 2003, pp. 73-91.

¹³⁸ Pour une conceptualisation du terme, voir A. Schedler, *The End of Politics ?*, op. cit., et A. Mastropaolo, *La mucca pazzo della democrazia. Nuove destre, populismo, antipolitica*, Turin, Bollati Boringhieri, 2005. Voir aussi, pour une application dans le domaine des ONG, W. F. Fischer, « Doing good ? Politics and antipolitics of NGO practices », *Annual Review of Anthropology*, vol. 26, 1997, pp. 439-464.

la légitimation du pouvoir au Maroc¹³⁹. L'observation des configurations de la légitimité politique issues du phénomène participatif permet notamment de saisir le rôle actif et créatif joué par ses acteurs dans ce processus. La participation apparaît ainsi comme un répertoire de renouvellement politique du fait même de l'ambivalence, de la non-intentionnalité et des dépendances mutuelles qui s'expriment en son sein¹⁴⁰.

¹³⁹ B. Hibou et M. Tozy, « La lutte contre la corruption au Maroc... », art. cité.

¹⁴⁰ B. Hibou, *De la domination...*, *op. cit.*