

De l'usage problématique d'un concept ambigu

La gouvernance est-elle une mystification ?

L'interrogation exprimée demeure légitime et commence maintenant à s'imposer : il s'agit de l'usage problématique d'un concept ambigu, celui de la gouvernance, aussi bien au niveau universitaire par le chercheur en sciences sociales et humaines qu'au niveau des différentes utilisations que des acteurs économiques, sociaux et politiques en font, d'une manière systématique. Le problème réside, en effet, dans la récurrence de ce concept qu'on manipule, d'une manière parfois savante, sans savoir très souvent exactement quel est son contenu exact ; l'homme d'action, le gestionnaire, l'entrepreneur ou le membre d'une mouvance politique ou de la société civile le considèrent comme la clef de la résolution des difficultés auxquelles se heurte une société ; comme s'il suffisait de parler de gouvernance pour trouver le sésame qui règle tous les problèmes ! Cet unanimisme sur l'invocation du concept dans tous les domaines, quels que soient le contexte et la nature de l'équation à résoudre, ne manque pas d'intriguer. La question que l'on peut se poser, en conséquence, est de savoir pourquoi le vocabulaire courant des élites de la politique, de l'économie, du monde de la gestion et des médias adopte cette langue de bois à toutes les occasions. Il y a un peu plus d'une dizaine d'années, ce n'était guère le cas, et le terme lui-même était inconnu ; il ne figurait pas dans le registre des discours des décideurs.

**Mohammed
Naciri**

(mn.naciri@gmail.com)

Un concept venu de loin et tombé d'en haut

Ainsi, comment la gouvernance a-t-elle cheminé, en tant que concept considéré comme opératoire, d'une manière souterraine, depuis un demi-siècle, et comment s'est-elle imposée d'une façon dominante aujourd'hui ? En dormance dans la boîte à outils de l'économie depuis la grande crise des années trente, par quels processus a-t-elle été réactivée (et par qui ?) pour finir dans les champs des préoccupations des chercheurs sur les modalités des formes de régulation et de gestion des rapports entre acteurs dans la société. Débordant l'univers des experts, envahissant les discours publics et devenant d'un usage courant, elle s'impose, en dehors de sa discipline d'origine, aux spécialistes des sciences sociales qui, à leur tour, s'en saisissent en l'utilisant mais rarement avec un examen épistémologique préalable.

La réapparition de ce vocable est intervenue dans les années quatre-vingt-dix, ce qui est significatif du tournant pris à cette époque. Le premier élément à prendre en considération est la fin de la guerre froide. Avec la chute du mur de Berlin, les enjeux stratégiques des pouvoirs en conflit au niveau de la planète ont changé fondamentalement. Le deuxième élément a trait au bilan de la deuxième moitié du XX^e siècle : les stratégies en matière de développement se sont soldées par un échec. Cette réalité a été admise par les acteurs impliqués et promoteurs mêmes de ces stratégies. Ils se sont trouvés confrontés à l'inadéquation, voire à l'incapacité, de leurs méthodes à réduire d'une manière drastique l'approfondissement des inégalités socio-économiques criantes et l'extension de la pauvreté. Par contre, et en contrepoint de cette évolution, des pays ayant connu des transformations profondes de leur économie, plus particulièrement en Asie, émergent. Cela s'est traduit par une croissance, souvent à deux chiffres, qui n'est pas due aux effets de projets de développement des organisations internationales et à leur appui financier, mais se trouve être l'aboutissement de processus endogènes dus aux ressorts internes de sociétés en voie de réaliser un développement inattendu.

Il est parfois nécessaire de remonter dans le passé pour s'interroger sur l'origine de tant d'engouement pour la *governance* anglo-saxonne. En cherchant bien, on constate que ce vocable – ce terme, cette notion ou ce concept, appelons-le comme on veut – a été utilisé dans les années trente à la suite de la crise de 1929. Il a été forgé par les économistes américains qui cherchaient à gérer les conséquences de cette crise qui avait secoué profondément l'économie mondiale. A la suite de la résorption de cette crise, ce vocable avait ensuite disparu. On en n'a plus reparlé depuis, pendant plus de cinquante ans. Il fut hors d'usage pendant toute cette période, mais le voilà qui émerge au début des années 90, sous la plume de chercheurs canadiens et américains liés à des organisations internationales de financement de projets de développement. A cette époque, dans le vocabulaire officiel de la FAO, ce mot anglais était traduit par le *bon gouvernement*. Le mot *gouvernance* existait en français mais pour désigner, sous l'Ancien Régime, l'aire de compétence des gouverneurs de l'outre-mer (par exemple, la gouvernance de Saint-Louis du Sénégal). Par la suite, le mot *gouvernance* a pris, peu à peu, le sens anglais. Mais au début, la notion de *gouvernance* ne s'appliquait qu'aux gouvernements et à leurs institutions. Ce n'est que progressivement que la notion a débordé le cadre des organisations publiques. A l'Institut d'études politiques de Paris (sciences Po), on se référait au concept du « bon gouvernement » avec un clin d'œil à Machiavel (1). Une acception nouvelle de cette notion n'a pas tardé à faire son chemin dans les esprits : la *gouvernance* est devenue un concept sociopolitique qui s'oppose à gouvernement.

La *governance* anglo-saxonne est, en effet, un concept qui revient de loin. A. Osmont définit cette « *governance* » comme un concept opératoire,

(1) Grigori Lazarev, *Vers un écodéveloppement participatif*, Paris, l'Harmattan, 1993.

s'appliquant aux pays en développement et dans un flou soigneusement entretenu, il évoque des méthodes de gouvernement, le pouvoir politique de diriger les affaires de la nation, une bonne administration. Il a été élaboré en fait pour construire l'économie politique de l'ajustement, mais en technicisant au maximum le champ politique : une gestion économique saine suppose la stabilité politique, l'existence d'une relation nécessaire entre une gestion publique dite transparente et la libéralisation complète de l'économie. La *governance* se décline du global au local dans un mouvement *top/down*. Les projets de décentralisation impulsés par la Banque mondiale – entre autres – sont une traduction de cette logique descendante. Il faut également s'interroger sur les glissements qui se sont opérés : il n'est plus question maintenant que de bonne gouvernance devenue synonyme de démocratie (2). »

Ne faut-il pas, dans le prolongement de ces observations, tenter de savoir quels sont les vrais commanditaires de ces outils ? Ont-ils été élaborés comme vecteurs d'idéologies en mal de puissance et de domination, pour des objectifs qui dépassent la production des savoirs économiques, sociaux, culturels et politiques sur les sociétés et leurs territoires, ou bien sont-ils sortis de laboratoires de recherche fondamentale préoccupés davantage de réflexion que de pratique ? Faire le bilan de cette production du sens et de ses finalités est une entreprise nécessaire. Vaste ambition que les lignes qui suivent ne peuvent qu'esquisser.

Le rôle de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international (FMI) dans la généralisation de l'emploi de ce terme intervient après l'échec de leurs méthodes de lutte contre le sous-développement ; leurs politiques avaient abouti à l'alourdissement du fardeau de l'endettement des Etats pauvres et au renforcement d'un *establishment* national, prédateur du peu de leurs ressources disponibles. Les financements des projets de développement avaient servi davantage l'intérêt des experts, de la bureaucratie internationale et des élites en place. Il en est résulté, outre la montée de la pauvreté, le laminage des classes moyennes et l'accroissement des désordres financiers, des gaspillages et de la corruption. La politique d'ajustement structurel, qui devait être l'antidote à toutes les dérives du mal-développement et qui a été appliquée, sous la contrainte, dans plusieurs pays clients de ces instances internationales, s'était avérée pire que le mal qu'elle se proposait de juguler. En réalité, ce n'est guère le développement des pays pauvres qui donnait des insomnies aux experts de la Banque mondiale et du FMI. Leur souci majeur était d'ouvrir le marché de ces pays au commerce international. Suivons, avec Laurence Caramel (3), les étapes majeures de cette politique, de 1987 à 2004 : d'abord, la Banque « a cru que le commerce conduirait à lui seul sur la voie du développement ». Cette politique fut un véritable choc pour les pays concernés ; on exigeait d'eux de faire tomber les barrières douanières en quelques années, alors que les Etats-Unis avaient mis un demi-siècle à atteindre ce même objectif qu'on

(2) « Gouvernance ou gouvernement local, concepts et illustration du Sud », par Annick Osmont, LTMU-GEMDEV, Paris. Colloque sur « les villes du Sud entre gouvernance locale et mondialisation », tenu dans le cadre du Séminaire CIEU, « Villes, territoire et territorialités », mars 2001, Toulouse. Voir également *les Annales de recherche urbaine* 1989.

(3) Laurence Caramel, « L'action de la Banque mondiale critiquée de l'intérieur », *le Monde.fr* du 14/4/2006.

assigne aux pays pauvres, en termes de libéralisation des échanges. Ensuite, devant l'échec manifeste de cette politique par ses conséquences négatives sur le développement, la Banque abandonne cette politique à partir de 1990, réduit les prêts et supprime le département des questions commerciales ; enfin, à la fin du siècle dernier, la Banque revient de nouveau au mythe de « l'intégration des pays pauvres dans les échanges mondiaux, comme un levier important de rattrapage ». Un département Commerce est ressuscité au sein de la Banque avec mission de s'occuper de la pauvreté. Le département des Evaluations des opérations est prié d'apprécier l'impact de l'« aid for trade » sur sa résorption. Cette inconstance dans les orientations de la politique de la Banque paraît étonnante. On peut se demander de quel type de *gouvernance* cette fluctuation relève : de la stratégie, de la tactique ou simplement du bon vouloir d'une puissance financière dans un contexte de mondialisation où « tout le monde navigue à vue » selon l'expression de Michel Rocard ?

Les politiques d'ajustement structurel ont produit les ravages que l'on connaît : réduction brutale la circulation de la monnaie, licenciements massifs, fermetures d'entreprises, renchérissement majeur du coût des biens salariaux, des biens intermédiaires, tout cela se traduisant par l'effondrement du niveau de vie des populations les plus vulnérables (4). La Banque mondiale a fini par reconnaître les effets pernicioeux de sa politique, puisqu'elle a même prévu de les « corriger » par les vertus du PAESA : le Programme d'allègement des effets sociaux de l'ajustement ! Comment, dans ces conditions, ne pas se demander pourquoi la *gouvernance* n'a pas fourni, pour la Banque elle-même, les instruments adéquats de régulation de sa politique ? La Banque semble avoir obéi davantage aux fluctuations de la conjoncture, « privilégiant les équilibres macro-financiers et les ajustements de court terme aux dépens des projets de développement de longue période » (5) qu'aux exigences d'une politique en faveur du vrai développement des pays pauvres. Sa politique n'ayant pas pu produire les effets miraculeux qu'on lui prête, comment ne pas douter de l'opportunité des recommandations qu'elle prodigue, sous prétexte de *gouvernance*, pour l'amélioration des conditions d'existence des populations ?

C'est avec l'échec retentissant d'une telle stratégie que la Banque mondiale et le FMI ont fini par reconnaître l'intérêt des stratégies d'action au niveau local grâce à des initiatives populaires comme celles d'Enda-Tiers-Monde, (Environnement et développement en Afrique). Il faut rendre hommage au visionnaire et fondateur de cette institution, le regretté Jacques Bugnicourt. Il eut l'intuition, dès 1974, au moment où la Conférence de Stockholm lançait la réflexion sur les problèmes de l'environnement, d'orienter ses activités vers l'appui aux actions en faveur des pauvres, en vue de prendre en considération la condition des femmes, la nécessité impérieuse de l'éducation des enfants et la défense nécessaire des droits des minorités. De telles activités s'inscrivaient dans une préoccupation générale, celle de la

(4) A. Sid Ahmed, *le Développement asiatique : quels enseignements pour les économies arabes*, édition Esprom-Publisid, 2004.

(5) Philippe Hugon, « Après la crise, un nouveau paradigme du développement ? », *Problèmes économiques*, 19 janvier 2011.

sauvegarde de l'environnement, mais d'une manière concrète, de l'amélioration des conditions d'existence quotidienne des populations déshéritées : disponibilité de l'eau et sa gestion maîtrisée, amélioration de l'habitat et l'accès à l'école, disponibilité des soins de santé de base, recherche dans l'innovation, nouvelles filières pour promouvoir l'emploi des pauvres. Au moment de sa mise en œuvre, cette stratégie fut considérée par la Banque, avec une certaine condescendance, comme du bricolage, parce qu'elle privilégiait l'approche du développement, à la base, avec les populations, au niveau local. Il a fallu attendre les années 90 pour que la Banque mondiale admette la pertinence de cette démarche qui avait fait ses preuves et propose à J. Bugnicourt de financer les projets d'Enda T.-M. Pour mobiliser des ressources pour appuyer cette stratégie, là où elle avait été mise en œuvre au profit des enfants et des femmes dans le milieu urbain périphérique et dans les zones rurales où les problèmes de l'eau se posaient avec acuité, plus particulièrement depuis la longue sécheresse du Sahel, Enda s'était tourné vers des pourvoyeurs atypiques de l'aide financière, à savoir la Suisse et l'Autriche. Ces deux Etats ont en effet une conception de l'aide au développement qui tranche par son originalité avec les canons de la Banque mondiale en matière de dotation de ressources et de gestion du financement des projets de développement.

Ce revirement de la Banque mondiale n'était en fait qu'une action opportuniste. Après avoir méconnu, d'une façon générale, la portée opérationnelle du travail associatif, elle exige dorénavant de faire figurer, dans les programmes qu'elle finance, l'impératif de la *gouvernance* et la prise en considération de la participation des acteurs de la société civile, de même que la référence au *genre*, dernier cri en matière de mode de développement. Et après avoir imposé aux Etats les politiques d'ajustement structurel, elle et le FMI ont cherché le moyen de déployer leurs actions dans le cadre d'une nouvelle stratégie. Rejeter implicitement l'échec de leurs interventions, non sur la nature des méthodes employées relevant, en somme, du modèle néolibéral, mais sur la façon dont les projets et les programmes ont été gérés et sur les modalités de leur mise en œuvre. Les responsabilités incomberaient, en fin de compte, aux pays concernés et non à la bureaucratie des experts internationaux et à leurs correspondants dans les bureaucraties étatiques.

Les glissements : d'une réflexion opportune aux pratiques ambiguës et discriminatoires

Pour comprendre cette nouvelle orientation, il faut prendre en considération une double évolution de la Banque ; d'une part, une réflexion interne sur ses propres approches, sur la nécessité de renouveler ses équipes, de procéder à des remises en cause de ses méthodes est constamment entreprise. Elle n'exclut pas l'autocritique et la confrontation des points

de vue entre ses propres cadres, placés dans une posture de concurrence. De cette gestion des contradictions internes constatées résulte une production adaptée de diagnostics et de propositions de solutions à des situations qui diffèrent d'un pays à l'autre ; des rapports sont ainsi présentés, sous son label, aux instances politiques des Etats bénéficiaires ; ils constituent une mise au point des situations étudiées, émettent des critiques, parfois très pertinentes, et proposent une batterie de mesures à prendre pour bénéficier des crédits, sollicités ou proposés. Le travail de "lissage" et de "relecture" par le partenaire institutionnel d'un Etat aboutit en fin de compte à édulcorer le rapport originel, estampillé par la mention "confidentiel", pour livrer, in fine, à l'administration chargée de la mise en œuvre le document final qui ouvre la voie à l'accord de financement d'un projet donné. Cette gestion à la fois exigeante quant à ses procédures internes d'élaboration des politiques et son accommodement avec les réalités politique du moment au niveau des rapports avec ses partenaires étatiques, se double, d'autre part, d'un opportunisme remarquable sur le plan idéologique. En effet la Banque mondiale comme le Fonds monétaire reprochaient à leurs contradicteurs la réflexion, en termes de "structure", sur les réalités socio-économiques et politiques des Etats sous-développés, du fait de la charge marxiste de cette notion ; ils considèrent le libéralisme comme une idéologie porteuse de pragmatisme, de lutte contre les carcans qui brident les initiatives et découragent les créativité. Avec le reflux de la pensée marxiste des années quatre-vingt et quatre vingt-dix, un revirement se produit dans la pensée de la Banque et du Fonds monétaire, se traduisant par un recours à ce qu'ils rejetaient auparavant. C'est alors que l'adoption de l'ajustement dit "structurel" est devenue possible. Cette prise de position n'est pas innocente ; elle intervient à une période d'euphorie, puisque avec la fin de l'URSS, le libéralisme était sensé régler tout les problèmes du monde. Comme le libéralisme suppose une action énergique contre les Etats, c'est le « moins d'Etat » qui a été appelé à corriger les dérives du « plus d'Etat » opposé, en principe, aux lois du marché et aux jeux de la concurrence ; celle-ci étant érigée en dogme la Banque mondiale, l'Etat protectionniste se voit taxé du pire comportement contre une politique supposée efficace pour la production du développement. Pourtant, « la concurrence est impuissante à fonder un ordre juridique car elle ne connaît que la circulation des produits et ignore le sort des hommes et de la nature, sans lesquels aucune production n'est possible (6) ».

Circonstance aggravante, le FMI n'avait pas péché uniquement au niveau des méthodes employées, de la gestion des problèmes financiers qui secouent l'économie mondiale, mais il avait adopté des pratiques discriminatoires en fonction des intérêts de ses membres les plus influents, au détriment du système monétaire et économique international. C'est ainsi que le Bureau d'évaluation autonome du FMI, présidé par M. Schwartz, a établi un rapport sévère concernant la politique du FMI, entre 2004 et 2007, qui n'a pas vu

(6) Alain Supiot, *Homo Juridicus, essai sur la fonction anthropologique du Droit*, édition du Seuil, 2005, p. 235.

venir la crise financière de 2008, parce que, d'une part, il en a minimisé les prémices et, d'autre part, ses experts émettent leurs jugements en fonction des intérêts des nations les plus privilégiés, allant jusqu'à édulcorer les conclusions des expertises pour la satisfaction de leurs intérêts (7).

Par contre, les Etats des pays sous-développés sont placés devant le dilemme suivant : si vous voulez bénéficier de nos ressources financières, faites une place, non seulement à une politique d'austérité, mais également à la gestion des agrégats économiques selon les sacro-saints principes de l'orthodoxie financière. Imaginez des gouvernements qui n'ont pas su ou pu parvenir à construire l'Etat, mais qui doivent se prêter à la déconstruction de leurs structures d'intervention, non pas en vue de réduire le poids des bureaucraties nationales, lourdes et inefficaces, souvent corrompues, mais simplement pour obéir à un dogme, celui du libéralisme, permettant l'intervention massive de l'entreprise privée et la régulation des échanges par les mécanismes du marché et de la libre concurrence ! Cette approche était sensée régler tous les problèmes de pauvreté, de manque de ressources et de disparités sociales et économiques. Ce crédo exigeant devait trouver son application en puisant dans l'arsenal des techniques proposées par la Banque mondiale et le FMI, dont la dernière à la mode est évidemment la « gouvernance ».

En fait, le discours technique et financier qui accompagnait l'octroi des crédits a servi de justification à la perte d'autonomie de décision des Etats, l'une des conséquences des modalités de financement de leurs projets. Ce poids acquis par la Banque mondiale et le Fonds monétaire international, a été tel qu'il leur a permis de jouer le rôle d'arbitre entre les décideurs dans un même pays en ventilant les affectations des crédits consentis aux différents organismes des Etats en difficulté, au risque d'empiéter sur leur souveraineté et au point d'apparaître les seuls vrais décideurs en matière de politique financière, économique et sociale. L'emprise de ces organismes ne concerne pas uniquement les Etats ; elle s'exerce également à travers les institutions des Nations Unies, obligées ou consentantes à emboîter le pas aux prescriptions des bailleurs de fonds internationaux. Alain Supiot traduit bien cette évolution dans les termes suivants : « Les Etats, qui demeurent les sujets du droit par excellence sur la scène internationale, perdent ainsi une part de leur substance ; et même la plus grande part, s'agissant des plus faibles et des plus pauvres qui, coincés entre, d'une part, les programmes d'ajustement structurel imposés par les institutions internationales et, d'autre part, l'économie informelle qui assure la survie d'un grand nombre de leurs ressortissants, en sont presque réduits, face à l'économie et à la société réelle, à un rôle au mieux de figurants, et au pire de prédateurs (8). »

Devant l'ensemble de ces évolutions, complexes et contradictoires, il fallait donc trouver une parade. Les moyens de les réguler passait en principe par la manipulation des concepts ; la *gouvernance* joue admirablement ce rôle : d'abord en stigmatisant les acteurs locaux, du fait de leur mauvaise

(7) M. Khaled,
« Une commission
d'enquête déplore la
prestation du FMI et son
échec en tant qu'une
institution d'alerte de la
crise mondiale », *Dar
Alhayate*, 14 février 2011.

(8) A. Supiot, *op. cit.*

gestion ; ensuite, en se donnant bonne conscience d'avoir préconisé une démarche apparemment démocratique, en faisant la promotion de la *gouvernance* comme une méthode d'implication de nouveaux acteurs, contre-poids à l'action de l'Etat et garantie supposée de participation de la population ; enfin, comme masque des vrais objectifs idéologiques et politiques des bailleurs de fonds.

Ce dernier point mérite cependant de souligner l'importance des motivations idéologiques à la base des politiques d'aide pour le développement : il en est ainsi du « consensus de Washington », le crédo qu'Alain Frachon a décrit de la manière suivante : « *gouvernance* la plus démocratique possible, libre entreprise et immédiate ouverture des frontières aux capitaux et aux marchandises du monde entier. Voilà ce que le Fonds monétaire international et le Département du Trésor américain, notamment, vantaient alors comme le modèle gagnant-gagnant pour les économies du Sud... (9) ». On sait ce qu'il est advenu de la croyance aveugle dans des recettes qui se sont avérées coûteuses en vies et en ressources.

(9) Alain Frachon,
le Monde du 18 février
2011.

De la manipulation des concepts

Qu'en est-il, cependant, des vrais problèmes des sociétés et de leurs évolutions à travers les articulations des territoires et des pouvoirs, dans un monde secoué de continuels bouleversements ? Les concepts utilisés dans leur appréhension sont-ils efficaces, opératoires ? Si l'on se reporte à la durée de vie des concepts du développement produits historiquement (voir annexe), on peut se demander dans quelles circonstances précises ils naissent, évoluent et finissent par devenir désuets ou inopérants.

Aussi, ce propos se contentera-t-il de montrer, à partir de quelques repères qui ont jalonné la seconde moitié du siècle écoulé, combien la communauté du savoir comme celle des acteurs du développement ont chevauché des montures devenus fantômes par la suite, puisque leur réalité supposée, leur efficience implicite en tant que producteurs de sens et d'efficacité dans l'action se sont trouvées démenties par les réalités actuelles du Tiers-Monde. On peut se demander, cependant, si les chercheurs en sciences sociales et humaines n'ont d'autre choix que de contester la validité de ces outils pour les disqualifier ou de tenter d'en subvertir la substance, s'en approprier la signification précise, pour en légitimer l'utilisation à d'autres fins ? Certes, les sciences humaines et sociales apportent, d'une façon durable ou éphémère, leurs lots de concepts, correspondant plus ou moins à l'exacte mesure des objets à appréhender et des problèmes sociaux à décrypter ; elles fournissent une gamme diverse de notions, d'idées, de généralisations, de paradigmes, de représentations qui entendent saisir le réel. Mais qu'en est-il, depuis un demi-siècle, de cette panoplie d'outils vite dépassés qui entraînent la recherche et les chercheurs vers des sentiers dont on ne mesure l'impasse que plus tard, et après coup. Sont-ils contraints d'assurer la fonction

d'analyse critique de visions du monde élaborées par des acteurs qui possèdent à la fois le savoir et l'argent et le pouvoir d'agir sur des territoires lointains, à travers les Etats, les sociétés, les groupes et les individus, et cela en dehors des préoccupations scientifiques ou au moins déontologiques ? Dans le domaine des disciplines qui s'intéressent aux problèmes du développement, plus particulièrement des pays du Sud, la production de concepts que les sciences sociales s'emploient à élaborer pour l'analyse est le fait surtout d'experts en économie et en sciences politiques ou en planification qui ont mis leur compétence au service de la réflexion et de l'action. Le flou entoure souvent le sens du discours technique qu'ils utilisent, ce qui nécessite de connaître les conditions de l'emploi de ses abstractions, dont la diffusion dans le vocabulaire et l'usage peu critique envahissent tous les champs de la pensée comme ceux du discours.

L'un des exemples les plus illustratifs de la dérive interprétative du concept de *gouvernance* est le bon article de Abdeslam Nadah, publié dans la livraison d'août 2009 des *Cahiers du Plan* du Haut Commissariat au Plan du Maroc, intitulé « Gouvernance, croissance et lutte contre la pauvreté : liens et éléments de politiques ». Cette contribution, par ailleurs bienvenue, bien faite, fort documentée et utile, montre comment une argumentation cohérente et riche de substance aboutit à une démonstration paradoxale : élaborée à partir de l'expérience et théoriquement valable pour la totalité des pays du monde, la *gouvernance* est déclinée en six indicateurs qui, pris isolément, sont aussi pertinents l'un que l'autre. Cependant, l'absence de toute préoccupation épistémologique concernant les conditions d'élaboration et d'utilisation de ces indicateurs ainsi que l'emploi d'outils mathématiques pour démontrer la pertinence de leur relation avec la *gouvernance* le conduisent à affirmer l'existence de rapports de cause à effet entre des réalités qui n'ont pas nécessairement de corrélations. Dire, par exemple, que « plus la qualité de la gouvernance dans un pays est de niveau élevé, plus le taux de croissance qu'il enregistre est élevé », revient à établir une relation univoque entre *gouvernance* et *croissance*. Si c'était le cas, la crise mondiale aurait été jugulée par les pays les plus avancés qui prêchent, aux autres, dans le sillage de la banque et du FMI, la pratique de la *bonne gouvernance*. Les banques centrales des Etats d'Amérique et d'Europe auraient été probablement reconnaissantes à ces institutions monétaires internationales de leur avoir fourni le sésame de sortie de la crise provoquée par les spéculations financières en 2008. Elles auraient retrouvé, grâce à la « bonne gouvernance », la croissance de la manière la plus rapide, surmontant la grande dépression de 2009 et trouvant l'issue à l'impasse des dettes souveraines de 2010, recouvrant ainsi, par miracle, la capacité d'enrayer les conséquences économiques et sociales de la crise, qui frappent les Etats-Unis et les grands Etats européens. Vouloir établir une relation directe entre *pauvreté* et *gouvernance* procède également de la même démarche, dans le travail d'A. Nadah : celle du glissement sémantique d'un concept qui veut dire bien

autre chose que le sens qui lui est donné apparemment par la Banque mondiale ; cela consiste à utiliser un concept, mais sans examen critique de ses significations et de ses présupposés idéologiques, et à essayer d'en rationaliser l'emploi pour en faire un outil d'action et de réflexion sur la complexité des faits économiques et sociaux. Une telle attitude n'est pas spécifique d'une discipline particulière, mais elle envahit les sciences sociales et humaines depuis que l'économie, elle-même incertaine dans ses fondements théoriques et aléatoire dans ses prévisions des fluctuations de la croissance et des variations de ses cycles, devient la mère de toutes les disciplines et le référent principal de l'élaboration de toutes les politiques publiques. Or, la science économique « s'est instrumentalisée, technicisée, spécialisée en sous-disciplines, autonomisée vis-à-vis des autres sciences. Elle est devenue amnésique en faisant l'impasse de l'histoire de la pensée et des faits (...). La modélisation et l'instrumentation ont joué un rôle essentiel, du fait de la révolution informatique (10) ». Plus particulièrement, l'économie du développement s'est diluée en sous-spécialités économiques. Cet émiettement et ce détournement du sens global d'une discipline rendent problématique la compréhension de la portée de ses outils, de son vocabulaire et de ses techniques de démonstration en tant qu'instruments capables de décrypter véritablement le réel ou d'imposer, sous des formes apparemment techniques, une vision intéressée et peu transparente de la réalité. C'est à la suite de cette évolution que le terme de *gouvernance* prend tout son sens prescriptif, c'est-à-dire contraignant.

(10) Philippe Hugon,
op. cit.

L'apparent et le masqué

La liste des concepts qui ont connu ce sort et tenté d'appréhender la complexité des changements rapides intervenus dans l'évolution des sociétés et des Etats des pays du Sud n'a cessé de s'allonger. Au temps de l'affrontement idéologique ouvert entre les deux grandes puissances dominantes, chaque modèle de développement, capitaliste ou socialiste, aux vertus déclarées exclusives, prétendait créer, à lui seul, les conditions objectives d'une croissance économique rapide, appelée à résorber le sous-emploi et le chômage et à améliorer les conditions de vie de populations déshéritées. Globalement, chacun mettait en exergue la pertinence de la priorité donnée soit aux déterminants sociaux, grâce au rôle de l'Etat, soit au secteur privé et aux mécanismes du marché.

Cette confrontation dogmatique intervenait dans un contexte géopolitique d'une période de confrontations entre des blocs antagonistes. Dans ce contexte, les programmes de développement les plus généreux en vue d'aider les pays du Sud à sortir de leurs ornières devenaient, de fait, un enjeu politique majeur. Il faut rappeler, en l'occurrence, pour les années soixante, les conditions de la construction du barrage d'Assouan dont le financement fut refusé par Washington, pour des raisons politiques, avant

que Moscou n'en assure la réalisation. Ce tournant a été décisif dans l'évolution du destin du Moyen-Orient. En exerçant sur les Etats des pressions contraignantes de nature financière, les visées des deux grandes puissances cherchaient à réaliser deux objectifs : le contrôle des bureaucraties étatiques, grandes bénéficiaires de leurs mannes, et leur adhésion à des choix politiques ou idéologiques favorable à leur camp. L'un ou l'autre de ces objectifs prévalaient selon l'alignement du pays, dans un camp ou dans l'autre.

Pour le Maroc, c'était plutôt le premier objectif qu'il fallait atteindre. On peut citer, à titre d'exemple édifiant, le Projet de développement urbain (P.D.U.) de Rabat destiné, à la fin des années soixante-dix, à structurer le bidonville de Douar Doum, vieux de soixante ans. Il s'agissait d'assurer, pour résorber son habitat insalubre, le maintien des familles sur place par l'auto-construction *in situ* de leur maison, grâce à la mobilisation de leurs économies et l'utilisation de leur force de travail. La création d'une zone d'activité et d'équipements socio-économiques, qui leur assurait un emploi à proximité de leur quartier, était une composante nouvelle de cette opération pilote d'habitat. Malgré la réussite de ce projet, son extension, préalablement prévue à d'autres sites, notamment celui de l'immense bidonville de Ben Msik à Casablanca, a été entravée par les autorités marocaines qui ne voulaient pas reproduire des modes d'habitat assimilé à un « bricolage » coûteux en terrains à urbaniser. Or, plusieurs ministères avaient étroitement collaboré, en partenariat avec la municipalité de Rabat alors à majorité socialiste, à cette action devenue emblématique pour la Banque mondiale et particulièrement considérée par son directeur, McNamara, appréciant l'engagement d'élus municipaux dans la lutte contre les conditions insalubres de logement.

Une évaluation faite par la suite par les experts de cette Banque devait tirer les conclusions de cette expérience considérée comme une première dans les annales de son action dans les pays du Tiers-Monde. La conclusion, qui n'a pas figuré sur le rapport officiel de la mission, était surprenante : au lieu d'évaluer les conditions qui avaient permis la réussite du projet et analyser les raisons ayant justifié l'abandon de son extension à d'autres sites, notamment à celui de Ben Msik, le témoignage des membres de l'équipe d'évaluation livra l'objectif stratégique de leur travail. Pour un des membres de la mission, la Banque était parvenue, en effet, à tester sa capacité d'intrusion au cœur de l'Etat, à travers ce projet anodin de réhabilitation de l'habitat, ce qui lui a permis la pénétration des institutions gouvernementales. Grâce à l'accès direct aux informations des ministères concernés, devenu, par la suite, privilège exclusif des experts de la Banque et du Fonds monétaire, au recours aux savoirs accumulés par les cadres nationaux et à la proximité des décideurs au niveau central de l'Etat, la Banque avait atteint un objectif stratégique. Il s'agit de la maîtrise des rouages de prise de décisions de chaque ministère ayant participé à la mise en œuvre

du projet, de la connaissance intime des modalités de sa gestion et de l'identification des leviers et des réseaux sur lesquels il fallait agir. Ces résultats constituaient, pour la Banque mondiale, les retombées les plus décisives du projet.

Cette institution était devenue, depuis cette décennie, la principale partie prenante dans la détermination des options économique, sociale et politique du pays, par la mise en place de processus de « réformes » des rouages de l'Etat, au plan technique et organisationnel, en se gardant bien d'apparaître comme un acteur décisif dans les orientations politiques du gouvernement. Par la suite, le Maroc devait servir plus ou moins de banc d'essai pour expérimenter des stratégies élaborées de « développement contrôlé », sur le plan de la doctrine comme sur celui de la gestion. Dans son rapport sur l'état général du Maroc pour l'année 1997, la Banque mondiale avait relevé les multiples obstacles au développement du pays. Le diagnostic fut tellement alarmant qu'il constitua un des éléments déterminants dans le tournant pris pour la mise en place d'un gouvernement d'alternance au Maroc, en mars 1998. Une année auparavant, Hassan II avait fait explicitement référence à ce rapport de la Banque, lors de la rentrée parlementaire, en déclarant qu'il tirait de ses conclusions le sentiment que le Maroc était sur le point de succomber à « une crise cardiaque », tant la crise sociale et économique et l'impasse politique étaient préoccupantes.

Par l'exercice de leur fonction d'alerte et d'incitation aux réformes économiques, la Banque mondiale et le Fonds monétaire ressemblent parfois aux bourgeoisies éclairées des sociétés du dix-neuvième siècle, en Europe (11), avec cette différence que les classes dirigeantes de cette époque agissaient dans le cadre de luttes sociales nationales, alors que le rôle joué par ces institutions internationales a lieu dans un contexte de lutte idéologique et d'affrontement entre grandes puissances à l'échelle planétaire. Les actions de ces institutions financières veulent se situer, apparemment, sur le plan économique et technique. Leurs capacités de diagnostic, remarquables par ailleurs, n'ont d'égal, en fait, que leur sens du « politiquement correct » qui ne va jamais jusqu'à remettre en cause, par ses propositions de réformes et de financement, des transformations qui pourraient entraîner la démocratisation des régimes établis. C'est l'enjeu majeur de leurs actions dont la préoccupation essentielle n'est pas le développement, mais le maintien de la stabilité des Etats, souvent dictatoriaux, dans leur giron pour des raisons géopolitiques. D'où leurs connivences avec les bureaucraties établies qui se nourrissent des crédits alloués, reportant aux calendes grecques les réformes douloureuses qu'il aurait fallu adopter. Elles maintiennent ainsi les conditions d'un exercice autocratique du pouvoir, sous prétexte de la sacro-sainte nécessité de la stabilité politique de régimes généralement corrompus. Ce sont, en fait, des modes de fonctionnement, une culture que ces instances internationales ont contribué à développer, renforçant ainsi les résistances internes et

(11) Mohammed Naciri, « Territoire : contrôler ou développer, le dilemme du pouvoir au Maroc depuis un siècle », *Monde arabe. Maghreb-Machrek*, n° 164, avril-juin 1999, p. 9-35.

bloquant de fait toute perspective sérieuse, même quand le contexte politique devenait favorable au changement et à la réforme. Dans ces conditions, l'habillage apprêté par les instances internationales du développement aux bureaucraties étatiques renforçait les rigidités administratives hostiles au changement. Il fournissait en même temps une boîte à outils conceptuels qui leur permettaient de produire un discours en apparence favorable au développement, mais qui ne changeait rien aux pratiques réelles, sur le terrain, en matière de rapport de pouvoir avec les populations. Les obstacles internes mis, au Maroc, à l'application de la loi sur l'eau depuis plus d'une dizaine d'années montrent bien les limites des réformes. Ce qui importe, c'est justement l'utilisation que l'on fait de la panoplie des concepts adoptés mais subvertis par des pouvoirs qui n'entendent en rien donner à la réforme ses véritables dimensions, respectant l'esprit et la lettre de la loi et permettant les conditions adéquates de sa bonne mise en œuvre.

Cette stratégie n'est pas spécifique au cas particulier du Maroc. La tutelle exercée par ces organismes sur nombre d'États est de notoriété publique. Les échecs de leurs politiques de développement ne le sont pas moins, malgré la rhétorique du discours de leurs experts sur les vertus d'accepter et d'adopter, clés en main, un « package » constitué de savoir, de savoir-faire, de doctrines ficelées, prêtes à servir, en contrepartie de l'octroi d'une allocation de ressources financières dont les bénéficiaires sont connus à l'avance. Le discours technique et financier qui accompagnait l'octroi des crédits servait de justification à la perte d'autonomie de décision, l'une des conséquences des modalités de financement.

Fonctions techniques et maîtrise politique

Aussi importe-t-il de savoir par quels mécanismes, dans quels contextes et pour quels objectifs ces processus de tutelle se sont installés. L'adoption de concepts vecteurs des stratégies déployées par les organisations internationales constitue, en réalité, le paravent de politiques présentées comme un modèle de rigueur et de gestion « scientifique » dans le traitement du mal développement, par le discours ambiant de leurs experts.

Aux lendemains de la Seconde Guerre mondiale, le concept de sous-développement – de même que l'expression « tiers monde » renvoyait à l'idée de « tiers état » – eut son temps de gloire et de large diffusion à l'échelle de la planète, au niveau de toutes les institutions du savoir et du pouvoir : en témoigne une littérature surabondante de dizaines de milliers d'ouvrages pour identifier les stigmates du sous-développement et émettre des propositions pour leur porter remède. Pour une grande partie des pays du Sud, au moment où ils continuaient à s'enfoncer dans le mal développement et dans la pauvreté, on voyait apparaître une avancée d'ordre sémantique qui constituait le contrepoint de ses difficultés : le Tiers-Monde n'était plus formé de pays « sous-développés », cette dénomination étant devenue

infamante. Le terme anglo-saxon de « pays en développement » (*developing countries*) plus hypocrite, a fini par s'imposer ; il était sensé traduire une dynamique positive de changements, alors qu'en réalité la situation interne dans la plupart de ces pays continuait à s'aggraver.

Tout ce qui se rapporte aux dépenses sociales est déclaré économiquement improductif : l'enseignement, la santé, le logement ne doivent pas avoir la priorité dans l'utilisation des ressources ; l'investissement direct dans les activités productives était sensé couvrir plus tard les besoins sociaux, par les richesses créées et distribuées plus tard. Sous la houlette de leurs experts la Banque mondiale et le FMI entendaient remettre de l'ordre dans la gestion des finances publiques, en assurant leur solvabilité menacée par un endettement croissant. L'établissement des équilibres macro-économiques et la surveillance étroite du service de la dette permettaient de s'assurer, sur le moyen et le long terme, du remboursement des crédits attribués, en tenant, en même temps, les pays sous tutelle, sous couvert d'aide et de coopération. Le remède à la crise économique s'est avéré pire que le mal. Cela s'est traduit par une plus grande paupérisation, lourde de conséquences pour la stabilité politique des pouvoirs en place.

La poussée néolibérale et l'implication de nouveaux acteurs

La responsabilité de l'impasse des politiques de développement était attribuée plutôt aux modalités de leur gestion qu'à leur nature propre. Les concepts porteurs d'orientations nouvelles pour rationaliser cette gestion ont alors fait florès. On peut identifier une vingtaine de mots-clés qui structurent le discours sur le développement, sur l'organisation de l'Etat, de la gestion de ses rouages centraux à ses prolongements à l'échelon régional et local. L'objectif était, en principe, d'intensifier fortement les organisations sociales à la base et d'augmenter leur rôle dans la structuration des groupes pour atteindre un réel développement. Tout cela paraissait très raisonnable, si cette démarche n'avait pas été portée par des concepts ambigus qui avaient valeur de pétition de principes davantage que d'outils opérationnels qui devaient marquer un changement significatif dans les orientations des politiques d'aide et de coopération.

Cette stratégie n'était pas innocente. On considérait généralement que le recours massif à l'Etat était le facteur prépondérant de l'échec. Les politiques de décentralisation des pouvoirs et de déconcentration des compétences des administrations centrales étaient, certes, fortement encouragées comme support techniques. Ces politiques laissaient largement de côté la réforme des structures politiques, sans laquelle les mesures de réforme administrative sont une pure illusion. Soumis à des exigences externes, les enjeux sont restés gérés dans le champ clos de la triarchie des experts internationaux (système de la Banque mondiale, système des Nations Unies et système de l'Union européenne). Les populations, dans leur grande

majorité, n'ont pas tiré d'avantages matériels ni bénéficié du desserrement de l'emprise des bureaucraties autoritaires de la cohorte nobiliaire bigarrée des Etats du Sud ; celles-ci constituent de véritables baronnies marquées, soit par l'immobilisme autocratique, soit par l'instabilité politique, parfois engagées dans des conflits armés fratricides et déstabilisées par des revendications territoriales.

On ne peut donc confondre, dans une analyse portant sur les concepts et outils du développement, un contexte caractérisé par une véritable proximité démocratique entre acteurs centraux, régionaux et locaux, avec les institutions sensées être décentralisées, mais tenues en laisse par le pouvoir central et ses représentants provinciaux. Décentralisation et déconcentration n'ont pas eu, dans ces conditions, les mêmes acceptions ni la même portée politique en matière de gestion des territoires, du niveau central au niveau régional et local. Les mesures technocratiques conseillées aux pays du Tiers-Monde ont ainsi caché l'ambivalence de l'idéologie néolibérale et ses contradictions : comment parler de décentralisation des pouvoirs dans des régimes politiques marqués par l'autoritarisme ? Une composante essentielle a, en effet, manqué à ce dispositif de reconfiguration administrative des territoires et des pouvoirs, notamment par l'intermédiaire de la régionalisation, encore de l'ordre de la profession de foi. Celle-ci n'a jamais connu d'application réelle, et on peut se demander avec quels acteurs la prise en charge de l'action sociale et économique a été entreprise, à la base, et avec quelles territorialités ? Quelles modalités ont présidé au choix des élus, comment est intervenu le partage des responsabilités de conception et de décision, des ressources et des pouvoirs et quelles ont été leurs conséquences sur la mise en œuvre de ces bouleversements au plan politique ?

La multiplicité des acteurs : une distribution candide des rôles

Si l'on croit le rapport du Programme des Nations-Unies (PNUD) de 2003 sur le développement humain au Maroc, l'objectif est autre. « Ce rapport suggère, en effet, qu'il ne s'agit ni de changer de politiques, ni de changer de programmes, ni de changer d'instruments et encore moins de textes de loi et de dispositions institutionnelles. Ce dont il s'agit, en fait, c'est de pouvoir progresser dans deux directions déterminantes, celle d'un autre rapport à l'Etat et à la société, celle d'une responsabilisation accrue des intervenants à tous les niveaux de la décision dans la société. » (Lazarev, 2005). En janvier 1997, ce même Programme des Nations Unies définissait sa mission dans un « document de politique générale », de la façon suivante : « La *gouvernance* comprend l'Etat, mais transcende celui-ci en englobant le secteur privé et la société civile. Ces trois composantes sont essentielles pour le développement humain durable. L'Etat crée un environnement politique et juridique favorable. Le secteur privé crée des emplois et produit des richesses. Enfin, la société

civile facilite l'interaction politique et sociale, incitant les groupes à participer aux activités économiques, sociales et politiques. Chacune de ces composantes ayant des points faibles et des atouts, notre appui en faveur d'une *bonne gouvernance* a pour but de promouvoir des interactions constructives entre elles. » On joue donc le rôle d'arbitre, en agissant sur les modalités, qui n'a apparemment d'autres soucis que de faciliter les synergies entre acteurs !

Les bailleurs de fonds lient, dorénavant, leurs aides à l'obligation de cette intervention tripartite : celle de l'Etat, du secteur privé et de la société civile. La prise en compte de leurs actions dans le cadre du partenariat est donc devenue une exigence préalable à l'obtention de l'aide. Cela permet aux experts de jouer un rôle central de coordination entre des acteurs, devenus seuls responsables de leurs réussites ou de leurs échecs dans la réalisation des programmes de développement. En finançant directement les ONG, les organisations internationales s'émancipent du contrôle, auparavant incontournable, de l'Etat ; elles se présentent ainsi comme les parrains protecteurs de la société civile considérée comme capable de défendre ses propres intérêts et, par son action, en mesure de neutraliser l'effet néfaste des tracasseries administratives sur les processus du développement. Grâce à ce nouvel acteur, l'appui institutionnel et financier extérieur devient une nouvelle voie possible, croyant pouvoir tromper la vigilance des régimes autoritaires, espérant gagner ainsi la faveur de l'opinion publique. Les aides octroyées ne sont pas cependant destinées uniquement à des réalisations matérielles, mais elles débordent ce cadre pour investir le champ du politique. L'importance et les modalités du financement des activités des ONG deviennent parfois opaques, et l'identité et les intentions des commanditaires réels, ambiguës. Par ailleurs, le développement de l'action associative des organisations issues de la société civile, leur foisonnement et leur vitalité inquiètent les régimes autoritaires en place ; elles deviennent très suspectes. Certains Etats ont ainsi été amenés à détourner la portée de l'action de la société civile, tout en donnant l'impression d'accepter sa participation, car il s'agit d'une règle du jeu imposée par les bailleurs de fonds. C'est ainsi, par exemple, qu'en fabricant des ONG liées étroitement à l'administration, les autorités des Etats exercent sur elles un contrôle étroit. La *gouvernance* se trouve ainsi amputée de l'un de ses acteurs considérés comme essentiels dans la nouvelle stratégie du développement.

La société civile : cheval de Troie ou partenaire privilégié ?

Cet entrisme s'apparente, aussi bien pour les bailleurs de fonds que pour les administrations étatiques, à la technique du cheval de Troie, essayant, chacun de son côté, de contourner les exigences de son partenaire. Ainsi, les apparences sont sauves, mais un double détournement se produit, idéologique pour les uns, financier pour les autres. Dans cette contradiction apparente, personne n'est dupe. L'essentiel est de faire semblant de travailler

avec des associations sensées être une vraie émanation de la société civile. Ces multiples manipulations rendent nécessaire une connaissance préalable du contexte, avant d'utiliser le concept en vogue de « société civile » et de sa participation en tant qu'acteur à la *gouvernance*. Ses charges symboliques, sociopolitiques et socioculturelles ont une résonance profonde dans l'opinion publique. Celle-ci a tendance, en outre, à croire que son intervention peut tout régler, alors que l'étendue des pouvoirs des bureaucraties comme la difficulté d'appréhender leurs contours institutionnels sont manifestes. Leurs contributions aux réalisations concrètes sur le terrain dans le domaine de la défense des libertés et des droits humains, leurs impacts sur la réalisation de projets de développement, leurs influences bénéfiques dans l'émergence d'acteurs porteurs de visions et de savoir-faire issus de la société, autant d'indicateurs de sa légitimité soumise à des conditionnalités. Seules les organisations non gouvernementales autonomes, faisant preuve d'indépendance rigoureuse à l'égard d'enjeux financiers, sociaux et politiques compliqués, tirent leur épingle du jeu pour un véritable engagement en faveur du développement. Plus présentes dans les pays du Nord, elles sont beaucoup plus rares dans les pays du Sud, où elles ont du mal à se développer. Le contexte politique ne favorise guère leur émergence et leur pérennité dans des régimes marqués par l'autoritarisme qui n'envisagent d'autre durabilité que celle de la survie de leur système politique.

L'ambition des politiques d'assistance se limite donc, apparemment, à se mettre à l'abri des mises en cause, derrière des manières de faire, au lieu de s'engager résolument dans la mise en œuvre de leurs projets sur le terrain, dans la complexité sociale, politique et économique. La *gouvernance* est au cœur de ce processus. En effet, les organismes internationaux n'ont plus besoins uniquement de l'appui direct des appareils d'Etat. Ils les mettent en concurrence avec le secteur privé et la société civile. Ils trouvent ainsi une nouvelle manière de peser de l'intérieur sur les Etats obligés de composer, pour obtenir les ressources financières dont ils ont besoin.

Les objectifs des projets passent au second plan du fait de la complexité et des contradictions du jeu entre acteurs sociaux et politiques nouveaux, des temporalités différentes de chaque catégorie d'acteurs, de la variété de leur insertion sociale et de la nécessité de créer de nouvelles formes de participation de la population ; ce sont donc les modalités de coordination des projets qui sont privilégiées. On agit sur les « interactions constructives » entre acteurs nouveaux, sur les procédures de régulation de leurs rapports, par incitations en vue de transformer, en apparence, une administration bureaucratique et centralisatrice en véritable agent de développement. Autrement, la sanction peut tomber : « L'appui et l'accès au financement de la Banque sont conditionnés par l'adoption de mesures qualifiées de *bonne gouvernance* qui doivent s'imposer à l'administration tant au niveau national qu'à l'échelon local des collectivités territoriales (12). »

(12) Jean-Jacques Guibbert, « Une autre gouvernance existe-t-elle ? Eclairages sénégalais », in *l'Aménagement au défi de la décentralisation en Afrique de l'Ouest*, Presses universitaires du Mirail.

Entre la carotte et le bâton, les possibilités de diversion restent cependant non négligeables pour les États, notamment efforts de contrôler la société civile ; entre temps, les réalités ne changent guère ou très lentement pour les populations dont les besoins et les aspirations s'accroissent vite, accentuant davantage les inégalités et ne leur laissant d'autre perspective que de recourir aux mouvements protestataires, parfois durement réprimés.

La gouvernance à l'épreuve de la durabilité

Les promoteurs du concept de la *gouvernance* reconnaissent, après coup, que leur politique d'ajustement structurel avait été un facteur d'aggravation de la crise ; ils admettent qu'ils se sont trompés, mais le coût humain et financier, social et politique de leurs erreurs n'est jamais décliné. Ce constat n'est pas, de leur part, un aveu de responsabilité, comme si leurs expériences de développement avaient lieu dans un milieu neutre, *in vitro*. Or, les dégâts des politiques d'ajustement structurel ont été non seulement la cause du laminage des classes moyennes, acteurs de l'évolution démocratique, mais un facteur d'extension et d'aggravation de la pauvreté. Ces acteurs extérieurs se contentent, depuis, de moins mettre en avant la sacro-sainte primauté de l'économie sur le social. Ne pouvant produire du développement, leur objectif essentiel se réduit à limiter et à contenir la pauvreté. Penser aux petites gens c'est d'abord s'en protéger, par des programmes de survie qui les maintiennent chez eux, en luttant contre leur mobilité, notamment par les migrations, contrôlant, à la base, la réalisation des actions d'aide par de nouveaux acteurs présentés comme des partenaires privilégiés. Il faut remonter à la fin des années soixante pour trouver dans les discours de McNamara, directeur de la Banque mondiale, une référence à la nécessité de lutter en priorité contre la pauvreté. Celui-ci avait dit dans son fameux discours de Nairobi : « Vous devez mesurer les risques d'une réforme contre ceux d'une révolution (13). » Ce n'est qu'une trentaine d'années plus tard que la Banque reprend cette stratégie, quand il y a moins de risque, sur le front idéologique, de s'aliéner des élites au pouvoir qui n'ont d'autre choix que de s'adresser à ses libéralités. Cette politique s'accompagne actuellement d'une véritable dramatisation. La communauté internationale, s'exprimant par la voie des bailleurs de fonds, parle maintenant de guerre contre la pauvreté croissante des populations, plus particulièrement en Afrique, sans que l'horizon de la gagner soit prévisible. « La pauvreté, constate le sociologue et philosophe Edgar Morin, se convertit non seulement en aisance de classe moyenne pour une partie des populations du globe, mais surtout en immenses misères reléguées en énormes bidonvilles (14). » Le spectre du déferlement de vagues d'émigrés forçant, au péril de leur vie, les frontières des ensembles des pays du Nord, Union européenne ou États-Unis, avive les craintes, sans que celles-ci incitent à des efforts coordonnés pour pallier les causes profondes des véritables tragédies qui se déroulent dans plusieurs pays du Sud marqués

(13) Ce conseil donné par MacNamara, il y a un demi-siècle, prend tout son sel dans le contexte des révolutions en cours dans le monde arabe.

(14) Edgar Morin, *la Voie. Pour l'avenir de l'humanité*, Fayard, Paris, 2011. Voir également : « Les nuits sont enceintes », *le Monde*, 9-10 janvier 2011.

par la régression de leurs situations socio-économiques et politiques, comparée à celle, moins défavorables, ayant prévalu dans le passé.

Le concept de développement durable, est apparu, ainsi, comme une nécessité. On en privilégie cependant, dans la pratique, davantage la composante écologique et le contenu économique, au détriment du renforcement du capital social, en termes d'organisation à la base, d'implication des individus et de distribution équitable des fruits de leur travail et de leur engagement collectif. L'optimisation des structures de gestion, l'exigence de sauvegarde de l'environnement et l'impératif de la croissance sont devenus, cependant, des préoccupations majeures ; ils sont subordonnés à la mise à niveau du secteur privé et de ses cadres, des infrastructures économiques et des équipements de base, incluant à la fois l'obligation de formation et l'exigence d'investissement.

Au-delà de l'effet d'annonce du concept du *développement durable* et des intentions généreuses présidant à sa promotion, sensée réintroduire dans le jeu l'action des populations locales, une de ses composantes essentielles est souvent occultée, car plus problématique en matière de mise en œuvre concrète : comment, en effet, intégrer les aspects sociaux dans le développement en prenant en compte à la fois l'équité sociale et l'efficacité économique, l'action technique coordonnée et les pratiques associatives à la base ? Aussi le développement a-t-il été par la suite accommodé avec un zeste d'humanité. Il est devenu *développement humain durable*. La participation de la population revient alors comme un leitmotiv dans les discours des bailleurs de fonds. Cette nouvelle panacée ne manque pas non plus d'ambiguïté ; cherche-t-on à s'assurer la contribution financière des habitants, sous couvert de participation au coût de réalisation des projets, ou envisage-t-on leurs implications dans la conception et la mise en œuvre des actions destinées à l'amélioration de leurs conditions d'existence ? Quel contenu recouvre l'inflation des mots : le développement, après avoir été un concept solitaire, se voit accommoder de nouveaux ingrédients : il est devenu durable, puis humain et enfin solidaire !

Le document du PNUD cité ci-dessus précise la conception en matière de durabilité des actions de développement qu'il entend prendre en faveur des populations les plus vulnérables : « La *gouvernance* et le *développement humain* sont indissociablement liés. Le développement humain ne saurait être durable sans la bonne *gouvernance*. La *gouvernance* ne peut être judicieuse que si elle soutient le développement humain. » On a l'impression qu'on se paie de mots, dans la mesure où l'on se contente de spéculer sur des acceptions qui ne trouvent pas de traduction concrète sur les conditions d'existence de la population. La *gouvernance*, promue comme la clé du développement en faveur de ces populations, commence à avoir une histoire bien chargée depuis qu'elle est à la mode.

Le mimétisme conceptuel des bureaucraties administratives

Si les organisations internationales ont parfaitement réussi à faire adopter cet usage par les bureaucraties au pouvoir, leurs conceptions du développement et la maîtrise parfaite de la rhétorique du discours ainsi qu'une redoutable expertise en matière de manipulation des concepts, peut-on savoir, dans ces conditions, pourquoi la promotion de la décentralisation et de la déconcentration n'a pas réussi à changer la donne dans les régimes autoritaires ? Expliquant cette situation, les bailleurs de fonds évoquent mille et une raisons, plus particulièrement l'analphabétisme des élus, l'affaiblissement des partis politiques, la rigidité des structures administratives, les conflits de compétences entre les fonctionnaires des institutions centrales et les agents des bureaucraties territoriales etc. Les vraies raisons sont occultées : la nature des régimes en place, le truquage des élections, la fabrication de faux partis politiques, la corruption, le clientélisme, l'injustice du système judiciaire, le populisme et bien d'autres raisons encore. La liste est longue des dysfonctionnements des systèmes administratif, judiciaire, législatif et exécutif. A la responsabilité bien avérée des élites au pouvoir s'ajoute la connivence des experts de l'aide internationale. La technocratie qui gère les régimes autoritaires se distingue par le maniement remarquable du discours technique, économique et juridique des experts internationaux. C'est cette alliance interne-externe qui bloque toute tentative de changement aujourd'hui. Les concepts de déconcentration ou de décentralisation ont été complètement vidés de leur sens pour donner l'illusion d'un changement en cours et trouver les alibis nécessaires aux yeux des pays ou des organismes donateurs qui, du reste, ne sont pas dupes ; ils tiennent, en effet, avant tout, à protéger leurs intérêts dans un monde incertain et instable. Cette instabilité affecte particulièrement les territoires dont les reconfigurations au courant des décennies passées ne cessent de montrer, avec une acuité grandissante, les changements des rapports de pouvoir, du local au régional et au national, tantôt en concurrence tantôt en complémentarité, en tension active ou en opposition déterminée. La prise en considération des formes de mobilisation politique des populations, à différentes échelles, devrait permettre une réflexion approfondie sur la place que donnent les chercheurs, dans leurs systèmes explicatifs, aux concepts en trompe-l'œil qui prétendent révéler les transformations des sociétés.

Territoires et pouvoirs au Nord et au Sud : les spécificités des articulations

La considération des pouvoirs et des territoires ne peut donc convenablement être faite que dans la mesure où l'on saisit dans le temps et dans l'espace les évolutions particulières à chacun d'eux et dans leurs interactions réciproques. Les concepts utilisés pour rendre compte des

transformations évolutives de leurs relations ou des bouleversements de leurs rapports ne peuvent être maniés correctement que là où leur pertinence est fortement avérée.

Passer en revue la gamme des concepts utilisés par l'expertise des organismes donateurs ou des gouvernements réserve une surprise : rares sont ceux qui font une référence explicite aux territoires. C'est qu'il s'agit de l'espace d'exercice d'un pouvoir chargé de significations et d'enjeux. C'est là où s'expriment avec vigueur les attributs emblématiques de l'Etat, c'est-à-dire l'expression des signes tangibles de sa souveraineté. La référence au local et au régional relève davantage des aspects institutionnels des territoires que de leurs enjeux géopolitiques et de formes d'articulation avec leurs habitants, autoritaires ou démocratiques.

Or, la formation des territoires dans les pays du Sud plonge ses racines plus ou moins lointaines dans le passé. Cela s'est traduit par l'empilement de structures et de formes d'organisation successives dues à leur domination par des pouvoirs politiques multiples, étrangers et nationaux. Cette évolution a pesé lourdement dans le passé et continue à marquer la gestion politique, sociale et économique présente des territoires. Deux expériences historiques de part et d'autre de la Méditerranée montrent les décalages en termes de temps, de niveaux d'organisation et d'articulation au politique. Si les Etats du Maghreb adoptent le même modèle d'organisation territoriale, en mettant en place des processus de décentralisation et de transfert de compétences régionales ou locales, les conséquences qui en résultent en termes de délégation de pouvoirs et de gestion démocratique des territoires au niveau régional ou local n'ont cependant pas les mêmes significations au nord et au sud de la Méditerranée. L'autoritarisme hérité de la période coloniale continue à sévir et contraste en la matière avec la longue évolution des institutions de la France, par exemple, vers une plus étroite articulation démocratique entre territoires et pouvoirs exercés par des élus librement choisis au suffrage universel par les habitants.

Le pouvoir politique en France, malgré ses tendances centralisatrices est – la pratique politique le démontre amplement – impuissant devant la hiérarchie des pouvoirs locaux ; quand il s'agit de promouvoir leur regroupement en nouveaux territoires aptes à l'intervention coordonnée sur le plan économique et social, de très fortes résistances se manifestent. D'où les difficultés de la mise en place de l'intercommunalité, de la réhabilitation de la notion de « pays », de l'établissement de contrats d'agglomération qui sont parfois en concurrence avec la région. La formation d'un « Grand Paris », à l'échelle de l'Ile-de-France, pourtant nécessaire pour l'administration de l'ensemble de l'aire métropolitaine, rencontre l'hostilité des communes limitrophes de la capitale. Celles-ci rejettent toute idée de formation par la capitale et ses banlieues d'un seul ensemble d'aménagement. La forte identité de la commune est confortée par un pouvoir local qui n'entend pas se laisser dissoudre dans de nouveaux territoires qui peuvent

prendre l'allure de combinaisons technocratiques, interposant un pouvoir intermédiaire entre l'Ile de France et la capitale. L'opposition à ce projet traverse le Parti socialiste, puisque le président de la région et le maire de la capitale, appartenant tous les deux à la même formation, ne sont pas d'accord sur les formes d'organisation entre la commune de Paris, ses proches banlieues et la région. Des clivages similaires traversent les élus de la majorité. Les conflits de pouvoir affectent les engagements communs, dans la longue durée comme dans les espaces de proximité. Ce problème reste d'actualité du fait des enjeux présents pour la gestion d'un espace où les pouvoirs de l'Etat et ceux des collectivités territoriales sont en compétition, voire en conflit. La réforme territoriale envisagée actuellement en France et qui voudrait pour des raisons politiques simplifier l'organisation des collectivités locales se heurte à de fortes résistances. Le projet d'aménagement du Grand Paris, chantier présidentiel porté par le pouvoir politique pour l'horizon 2025, suscite des différends jusqu'au sein même du gouvernement, entre le Secrétaire d'Etat à la région capitale en poste en 2009, la candidate de la majorité à la région et le Premier ministre. L'opposition en dénonce la « pulsion jacobine » et « l'expropriation démocratique des maires ». Un tel débat est inimaginable dans les pays du Maghreb pour de grands projets d'aménagement. Celui du Bouregreg à Rabat a été promu au détriment des pouvoirs des municipalités pour être mis en œuvre par une structure d'intervention, l'Agence du Bouregreg, qui a bénéficié, par le truchement d'un texte de loi, des prérogatives d'aménagement et d'urbanisme des deux collectivités locales situées de part et d'autre de l'estuaire de l'agglomération de Rabat-Salé.

Ce qu'une nation démocratique n'arrive pas à réaliser depuis une vingtaine d'années du fait d'enjeux politiques, sociaux et économiques considérables, le Maroc, d'un trait de plume, l'a réussi par voie réglementaire. Un exemple significatif de la primauté des décisions centrales au détriment du débat démocratique et de la participation des élus locaux réside dans la coïncidence entre le territoire de la Wilaya de Casablanca et celui de la Région. Etant donné les pouvoirs limités de celle-ci, les compétences de la Wilaya s'exercent presque souverainement dans l'espace régional. Le wali de la préfecture de Casablanca, représentant du pouvoir central, est en même temps wali de région, exerçant la fonction d'ordonnateur. La région est sous sa tutelle, bien qu'elle soit élective ; en matière de compétences, de ressources et de capacités de prise de décision autonome, notamment sur le plan financier, celle-ci est réduite à la portion congrue. Une telle situation montre bien que la décentralisation et la régionalisation ne recouvrent pas, de part et d'autre de la Méditerranée, les mêmes réalités politiques. Cette confusion créée par des découpages successifs décidés au niveau central ne laisse aucune possibilité aux élus des collectivités territoriales d'exprimer démocratiquement leurs choix, par un débat comme celui en cours pour mettre en place un échelon politique ou institutionnel en vue de la formation d'un Grand Paris.

On pourrait même penser que l'inconvénient de la non-participation des élus à la prise de décision est compensé par l'efficacité des choix faits, au niveau central, pour Casablanca. Or, il n'en est rien : car, entre les différents échelons et les structures de décision au niveau de la wilaya, du conseil de la ville, des conseils d'arrondissement, des préfectures d'arrondissement, des provinces et de la région, la gestion de l'aire métropolitaine de Casablanca devient de plus en plus problématique, compromettant les possibilités pour la grande métropole de faire face aux défis de la mondialisation. Dans ce contexte, parler de *gouvernance* relève plus d'un abus de langage que d'une régulation réelle des conflits de compétence et des pouvoirs entre les multiples échelons de territorialité de l'aire métropolitaine.

Les manipulations du pouvoir local : une « gouvernance » à rebrousse-poil ?

Pour mieux cerner le décalage entre discours et réalité en matière de *gouvernance*, il est intéressant de savoir comment ce concept a été instrumentalisé et comment il est arrivé à signifier exactement le contraire de son acception originelle. L'expérience marocaine dans ce domaine est pleine d'enseignements. La considération de son évolution à propos du pouvoir local est très significative.

Malgré la réforme introduite par une Charte communale, incontestablement positive, instaurant à partir de 1976 un conseil local élu pour la gestion de la ville, une dérive en a dévié l'application. La technique a consisté à célébrer les vertus de la démocratie locale, tout en la vidant de sa substance politique par la falsification des élections. Cette tentative de maîtrise de la représentation de la volonté populaire s'est avérée insuffisante devant la mobilisation des électeurs qui réussissaient parfois à faire élire quelques municipalités de l'opposition. Le balbutiement d'un pouvoir municipal autonome a vite été ressenti comme une menace. Il fallait, tout en maintenant une opposition réduite, contrôler la ville, en réduisant les territoires des municipalités existantes. Casablanca est ainsi passé d'une municipalité à cinq, puis progressivement, d'une élection à l'autre, à vingt neuf municipalités.

Le territoire urbain de cette métropole n'a donc pas échappé aux remaniements territoriaux. Il en a d'ailleurs connu près d'une quinzaine, de l'Indépendance au début du XXI^e siècle. Les enjeux étaient chaque fois d'ordre politique, ne relevant guère de la volonté d'une bonne régulation de la gestion de la ville, c'est-à-dire de la *gouvernance*. L'objectif était d'empêcher l'émergence, pourtant aléatoire, d'un vrai pouvoir urbain né de la légitimité populaire et non pas d'une manipulation électorale.

Le remodelage du territoire de la ville en a fait un véritable patchwork de municipalités représentant une majorité de partis créés par l'administration territoriale. Ainsi, le pouvoir technique, financier et politique est-il resté,

par le truchement d'élus et grâce à la bienveillance des autorités locales, entre les mains des gouverneurs représentants du pouvoir central.

Les conséquences de ces manipulations ne tardèrent pas à se manifester sur la gestion de la ville. A l'autonomie de la municipalité on avait opposé la « rationalité » de la gestion de la ville par la création d'une Agence urbaine. Cette structure a, par la suite, été étendue à toutes les grandes agglomérations du pays. Mais au lieu d'être un outil de développement et de bonne gestion des services publics, elle s'est transformée en instrument de contrôle et de marginalisation des pouvoirs locaux élus, ceux-ci étant réduits à gérer une portion congrue du territoire urbain, au détriment de la solution à apporter aux problèmes complexes qui se posaient aux grandes villes. Celles-ci continuant encore à pâtir des séquelles et des inerties de leur gestion passée. C'est ainsi que la spéculation foncière et son corollaire, l'extension des lotissements clandestins, ont profité à aux autorités locales de certaines villes, comme à Casablanca où nombre d'élus municipaux et de groupes de pression mafieux avaient constitué un pouvoir contraignant, rendant illusoire toute tentative d'apporter un remède à une urbanisation anarchique. L'effondrement du niveau d'infrastructure rend cette grande métropole incapable de faire face aux enjeux multiples qui se posent actuellement au pouvoir municipal émergent, après l'instauration, depuis les dernières élections, de l'unité de la ville. Casablanca, à cause de cette gestion calamiteuse, et encore bien loin d'atteindre le rang d'une métropole mondiale. Elle ne constitue pas non plus, pour ses habitants, un espace urbain commode pour la circulation et agréable pour la vie quotidienne, offrant des opportunités pour un logement décent et pour le développement d'activités productives. Les difficultés actuelles de gestion dont pâtit la capitale économique du pays trouvent leur origine dans cette longue manipulation des structures territoriales et des instances politiques de l'agglomération.

Ainsi, en voulant maîtriser à tout prix le pouvoir local urbain, c'est l'ensemble des villes du pays qui se trouve en déshérence. Faute d'une gestion raisonnée, réunissant autorités, élus locaux et mouvements associatifs pour des projets urbains capables de relever les défis présents, les villes accumulent, pour la majorité d'entre elles, stagnation économique, dégradation des infrastructures et dysfonctionnements de leurs rouages institutionnels. L'empilement des structures administratives, la multiplication des instances de gestion, la centralisation de la décision entre les mains de quelques personnes ont créé une situation paradoxale, à ce point que l'on ne savait plus, avant les dernières élections, qui gérait la ville. Le traitement des problèmes urbains était expédié au jour le jour, sans vision à moyen et long terme, sans prospective ni anticipation. Les gestionnaires étaient légions, mais leur cohorte était engagée dans un maelström, sans capitaine ni gouvernail. L'unité refaite de la ville n'est pas parvenu, encore aujourd'hui, à surmonter les conséquences désastreuses d'une gestion ayant duré plus d'une quarantaine d'années où la corruption n'avait d'égal, que l'incompétence des

gestionnaires urbains. Où est donc passée la *gouvernance* dont on chante les vertus dans tous les discours ? Le territoire et la manière de le gérer s'avèrent être un révélateur puissant de l'absence d'une régulation socio-politique de l'espace et de la société. Car, le principe fondamental de l'action n'est pas la gestion raisonnée des démarches administratives, mais la prise de décision se trouve être soumise à l'impulsion de *l'urgence* ou de *l'imprévu*. La mise en œuvre des projets de planification et de rationalisation de l'aménagement obéit davantage à la dynamique déconcertante des sables mouvants qu'à la rigueur supposée de la *bonne gouvernance*.

La région, espace de faiblesse des Etats

Pour mieux saisir les enjeux des articulations entre territoires et pouvoirs au Maghreb, il est nécessaire de les aborder dans une perspective historique. En effet, il suffit de voir comment les trois Etats qui le composent ont procédé, depuis leur indépendance, à l'encadrement de leur territoire, alors que leurs régimes politiques sont notoirement différents. Ils ont, en effet, créé les mêmes structures territoriales, faisant des wilayas, des gouvernorats et des provinces des structures de commandement dont le nombre n'a cessé de croître, aboutissant à l'affinement du maillage administratif et au resserrement des pouvoirs de contrôle de l'Etat sur le territoire national, rendant ainsi l'encadrement de la population de plus en plus étroit, mais la capacité de transformer leur espace de plus en plus problématique. Les tentatives de démocratisation ont abouti à des situations contrastées où, à la relative ouverture de l'un correspond l'amplification de l'autoritarisme de l'autre. Ces balbutiements et l'échec relatif des instances élues en matière d'appropriation des pouvoirs de décision, exercés au nom d'un mandat populaire, ne doivent pas étonner. Le Maghreb connaît des processus de centralisation des pouvoirs, car, avec des modalités différentes d'un pays à l'autre, il traverse l'étape de la construction nationale, étape historique après les démembrements coloniaux et les atteintes à la souveraineté des pays. Les velléités de décentralisation et de déconcentration des compétences et des instances de prise de décision ne peuvent donc aboutir par une évolution voulue par les systèmes en place, car les Etats craignent d'être dépouillés de leurs pouvoirs, face aux tentatives d'autonomie à l'échelon régional. Le choix stratégique est la priorité donnée à la construction nationale du territoire et au contrôle étroit de la population au détriment du maillage régional par des autorités élues. La perspective de non-maîtrise du changement politique rend les pouvoirs prudents et circonspects. D'autant plus que la stratégie des organismes internationaux de financement, en faveur du retrait de l'Etat des secteurs stratégiques au profit des instances privées ou du pouvoir local – la nécessité du « moins d'Etat » en somme – ne peut, dans les trois pays, que rendre le pouvoir central plus méfiant encore à l'égard d'un dessaisissement volontaire de ses propres prérogatives à l'échelle du

pays comme au niveau des régions où le régionalisme est souvent perçu comme une menace à l'unité nationale.

Le remaniement du découpage régional du territoire s'apparente, dans ces conditions, à la volonté de jouer le territoire national contre la région. On admet la nécessité de cet échelon entre le pouvoir central et le pouvoir local, mais on ne lui donne ni les moyens ni les ressources nécessaires pour fonctionner. Le Conseil de la ville de Casablanca a vingt fois plus de ressources que celles mises à la disposition de la Région pour le même territoire. Cet état reflète, d'une manière générale, la situation faite aux collectivités locales et aux régions. Leur budget respectif est, pour les premières, de 10,23 % des dépenses publiques, représentant 2,44 % du produit intérieur brut ; celui des régions ne dépasse pas, quant à lui, 0,37 % de la globalité des dépenses de l'Etat.

L'institution en mesure de promouvoir une modernisation des structures d'intervention et d'aménagement se situe, dans les pays du Nord, au niveau de la région, à l'échelle territoriale intermédiaire entre l'Etat et la commune. Son émergence est le résultat de longues luttes entre le pouvoir central et les collectivités territoriales de proximité. Une procédure démocratique, l'élection au suffrage universel, a été le moyen d'obtenir l'autonomie de décision en matière d'aménagement et de développement régional. L'avancée des pays du Nord dans ce domaine est de nature interne. Dans les pays du Sud, l'impulsion vient de l'extérieur dont la stratégie et les visées ne sont pas innocentes ; celles-ci ne correspondent ni à l'état d'évolution des esprits en matière d'unité nationale, ni aux intérêts des élites dirigeantes en place. Les tenants d'une réforme du système de l'extérieur, comme par exemple du défunt « Grand Moyen-Orient », se heurte à la même ambivalence. On veut réformer sans affaiblir les régimes en place, pourtant autoritaires ; les régimes en place se renforcent, faisant mine de se réformer en mettant le cap sur la démocratie. Cet équilibre momentané peut être remis en cause si l'axe d'alliance implicite interne-externe vient à se briser. La seule échappatoire à cette contradiction repose dans les dynamiques internes de la société civile autonome en émergence pour une véritable démocratisation.

L'obstacle à ce changement réside actuellement dans la nature des institutions ; leur fonctionnement est en panne pour une raison structurelle : elles sont, en effet, davantage le reflet de rapports personnels de pouvoir que de rapports organiques entre niveaux de décision et de gestion d'un projet collectif, inscrit dans une succession articulée entre instances centrale, régionale et locale. Dans ces conditions, les processus de *gouvernance* sont impuissants à réguler leur fonctionnement. C'est l'analyse des articulations entre pouvoirs et territoires, combinée à des investigations sur les réseaux de leur encadrement, qui permettra de rendre visibles leurs dysfonctionnements, étape préalable à leur possible régulation.

La résistance à la nécessité d'une gestion raisonnée des ressources disponibles pour une qualification des territoires et pour la promotion d'instances adaptées

de mise en œuvre du développement est particulièrement bien illustrée par le sort réservé à la réflexion sur l'aménagement du territoire au Maroc. Bien qu'elle soit en avance sur les conceptions développées en France dans ce domaine il y a quelques décennies, elle est hors d'usage dans les pratiques institutionnelles, du fait de la prédominance absolue de la logique sectorielle des structures de l'Etat. Cette contradiction entre la volonté politique manifeste d'adopter des outils et des structures de l'aménagement du territoire, qui a fonctionné pendant dix ans en tant que producteur de vision, et l'absence de prise en considération de ses perspectives sur un plan pratique montre que les processus de *gouvernance* sont inopérants. Il en résulte des difficultés pour admettre la nécessité d'une action horizontale destinée à mettre en place des processus de synergie et de coordination. Le pire, en l'occurrence, c'est le constat de l'incapacité d'accumuler des connaissances en matière de territoire et de préservation des acquis de l'expérience des populations dans sa gestion. Les dépenses consenties pendant deux législatures à la promotion d'une politique d'aménagement horizontal du pays sont parties en fumée. L'aménagement du territoire est réduit à une dénomination ministérielle, une espèce d'enseigne d'une entreprise déclarée en faillite.

Ces remarques nous ramènent à notre propos initial, et elles nous invitent à regarder avec circonspection la promotion d'une *gouvernance* qui ne veut plus rien dire, l'action pratique étant exactement le contraire d'un processus de régulation et de gestion raisonnée et raisonnable des territoires et des pouvoirs. C'est là un problème de réforme profonde qui dépasse, les « interactions constructives » recommandées par le PNUD en 2003 sur le développement humain au Maroc et dans son document de janvier 1997, cité ci-dessus.

La gouvernance jetée aux orties ?

Non pas. Faut-il encore qu'elle soit utilisée non pas dans les discours, mais qu'elle soit le signe d'un changement significatif dans les pratiques gestionnaires. Or, quand on passe en revue la majorité des secteurs d'activité au Maroc – gestion des problèmes urbains (le non-sens des villes nouvelles et le retard endémique dans la construction du logement social), santé, éducation et administration des institutions, locales, régionales ou parlementaires – c'est le contraire d'une bonne régulation de la complexité des politiques publiques ou privées (comme la gestion déléguée des services municipaux) qui frappe les esprits. Les observateurs attentifs à la bonne régulation des problèmes sociaux, économiques et culturels relèvent des démarches qui sont à l'opposé d'une bonne gestion, transparente et efficiente.

L'un des apports de la réflexion sur la « gouvernance urbaine », depuis une dizaine d'années, est d'en avoir indiqué une meilleure utilisation critique. En effet, étant donné la polysémie du concept, la démarche qui s'impose consiste impérativement à bien en cerner le sens pour plus de clarté, de rigueur

et de pertinence. Une condition préalable est nécessaire : dépasser la définition initiale pour lui donner une acception renouvelée, expurgée de tout a priori idéologique et confrontée à la réalité concrète du fonctionnement des institutions, dans leur contexte politique propre.

Le domaine où la *gouvernance* peut se révéler comme un concept opératoire, apuré de ses présupposés idéologiques, est celui de la gestion du risque. L'anticipation des types adéquats d'intervention et des modalités précises de gestion des catastrophes naturelles ou humaines est la condition d'une régulation optimale des actions de secours et de sauvegarde. La mobilisation des institutions concernées, la coordination des moyens matériels et humains pour pallier les dangers qui menacent les personnes et les biens relèvent de l'urgence qui crée, par sa pression, une synergie entre les actions entreprises par une multiplicité de structures et de pouvoirs. L'une des caractéristiques les plus remarquables de la situation créée par l'urgence est la transmutation des enjeux politiques habituels qui se traduisent, en temps ordinaire, par des compétitions, des concurrences, des conflits de compétence ou de revendication de responsabilités et de défense de prérogatives. En cas de gestion du risque, la synergie qui en résulte vise à converger vers un but unique : minimiser les pertes humaines, réduire les dommages matériels et créer les conditions optimales de sauvegarde. Les fonctions de prévision et d'alerte deviennent alors essentielles, traduisant concrètement les nouvelles acceptions d'une véritable *gouvernementalité* (15), c'est-à-dire une mise en synergie des actions dont on anticipe les effets, préalablement à l'avènement de la catastrophe attendue, par la coordination étroite et modulée entre les institutions chargées de gérer le risque.

15) Voir Noureddine El Aoufi, « Le rôle des croyances dans le processus du développement économique : arguments pour une recherche », *Critique économique*, n° 24.

Conclusion

L'un des domaines où ce concept se voit subvertir le sens par une démarche innovante est son utilisation dans l'analyse de la gestion du « risque inondation ». La contribution de F. Vinet en la matière est significative. Sa démarche permet de réévaluer le rôle des institutions traditionnelles de gestion du risque, réintroduisant l'Etat comme une institution déterminante du fait de ses prérogatives régaliennes mais aussi de sa capacité d'action rapide pour la mobilisation des ressources et des structures qui se trouvent directement sous sa responsabilité. La montée en puissance du rôle médiateur de plus en plus fort des conseils régionaux mais surtout l'émergence des structures territoriales des bassins versants bousculent les institutions traditionnelles de gestion des inondations, entraînant « une recomposition territoriale de la gestion du risque inondation ». Les institutions traditionnelles de gestion des inondations sont dorénavant forcées de reconsidérer leur contribution à la prévention du risque et de contribuer, sous réserve de subsidiarité, à sa gestion. En mettant en valeur « les obstacles théoriques : l'incompatibilité première entre la notion de risque et les

processus de gouvernance», F. Vinet montre concrètement comment aborder son utilisation par une démarche rigoureuse et comment il soumet la fonctionnalité du concept à l'épreuve du contexte du risque. En déclinant les trois défis «de la maîtrise du temps, de la gestion de la complexité et du partage de l'incertitude», F. Vinet montre clairement ce que l'on «demande aux processus de *gouvernance* d'intégrer pour participer à la réduction des dommages dus aux catastrophes naturelles»; il renverse ainsi la démarche: ce n'est pas une *gouvernance* dont les attributs sont préétablis et prêts à l'emploi qui convient à la gestion du risque, mais un concept dynamique, exigeant l'analyse du contexte pour une reconstruction de l'outil de recherche adapté aux situations créées par les risques naturels.

Sa conclusion nuancée, que je fais volontairement mienne, montre clairement la fonction critique du chercheur et sa prudence méthodique: «Il n'est pas certain que la réduction des conséquences des phénomènes naturels puisse être du ressort des processus de *gouvernance*; en revanche, une bonne gouvernance des territoires [et j'ajouterais des pouvoirs] doit intégrer, de gré ou de force, les contraintes liées aux risques naturels, sous peine de se transformer à moyen ou long terme en un fiasco social et politique (16).»

Que faut-il faire en fin de compte de ce concept-valise? Faut-il jeter le bébé avec l'eau du bain? Un ancien expert de la Banque mondiale s'était entendu dire à plusieurs reprises: «Mettez du *gender* partout dans vos rapports.» Il s'agissait de la mode du «genre» qui a déferlé depuis deux décennies. La société civile, grâce à l'action obstinée des associations de défense des droits des femmes, par exemple, a complètement subverti le concept, lui donnant une autre portée que celle voulue à l'origine par une institution qui en faisait, pour ses projets, un produit de marketing financier. Devant la banalisation du concept de *gouvernance*, la tâche des chercheurs en sciences sociales n'est-elle pas de le soumettre à la critique, pour débusquer ce qui relève de la manipulation idéologique et politique, et, par contraste, de mettre en évidence ce qui pourrait en être un bon usage respectant à la fois l'éthique et l'utilité sociale pour une meilleure compréhension socio-politique et culturel de la société?

Ainsi, le *concept de gouvernance*, pour qu'il recouvre sa pleine signification, apurée de ses scories idéologiques, devrait s'appliquer de préférence à *la gestion des territoires*, car c'est là où s'inscrit la vie des hommes et où l'on pourrait gérer et réguler des projets de développement dont les fruits iront directement à l'amélioration des conditions d'existence de la population.

Sa démocratisation est à ce prix. Cynthia Fleury, philosophe, professeur à l'Université américaine de Paris et à Polytechnique, considère «qu'on a beaucoup trop technicisé la démocratie». «Or elle n'est pas une affaire de professionnels de la politique, elle a aussi un lien ancien avec les humanités. Il faut prendre le temps de travailler à de nouvelles méthodologies de gouvernement sans tomber dans le novlangue (17) de «la gouvernance» (18).»

(16) Voir F. Vinet, *le Risque inondation. Diagnostic et gestion*, coll. «Sciences du risque et du danger», série «Innovation», édition Lavoisier, Technique et document, 2010.

(17) [New speak qui vise à restreindre l'étendue de la pensée.]

(18) *Le Monde* du 23-24 octobre 2010.