

Politiques de développement et gouvernementalité*

Pendant une longue période, depuis mes années d'étudiant jusqu'à aujourd'hui, j'ai été un témoin, et parfois un acteur, des politiques agraires du Maroc. Je rapporte cette expérience dans un livre qui, grâce à l'amitié du professeur Nouredine El Aoufi, paraîtra au Maroc en 2011. J'en évoque quelques passages au fil de cet article, mais ce n'est pas ici mon propos d'en traiter. Je voudrais, par contre, partager les réflexions sur ce que, avec le recul, m'a appris ce long itinéraire. J'ai pensé, pour un tel propos, qu'une piste d'analyse particulièrement porteuse pour les débats d'aujourd'hui était de regarder ces politiques sous l'angle des pratiques de l'Etat : comment le développement est-il entré dans les stratégies de l'Etat ? Comment et par qui ont été produits les concepts et leurs instruments d'application ? Que signifient les politiques qui en ont résulté en termes de pratiques de l'action publique, et quelles relations ont-elles eu avec la société que ces politiques se proposaient de transformer ? Je ne revendique, pour expliquer mes commentaires, que la justification subjective de mon témoignage. Mais pour les soumettre à un autre regard, je me suis aussi permis de rechercher quelques clés de lecture en associant certains de mes questionnements à une réflexion sur la gouvernementalité.

Le concept de gouvernementalité (1) créé par Michel Foucault, et fort opportunément réintroduit dans la réflexion économique du Maroc par Nouredine El Aoufi, m'a en effet suggéré quelques pistes dont je souhaiterais partager les leçons. Celles-ci me montrent, notamment, que les nombreux travaux qui ont porté sur ce concept nous invitent à de nouvelles réflexions et à de nouvelles mises en perspective quand, pour la période contemporaine, on applique les leçons de ces travaux à une société en transition comme celle du Maroc. La particularité de ce pays, en effet, est de plonger ses racines et ses pratiques sociales et politiques dans un long passé historique ainsi que dans une riche identité culturelle, qui dénotent la résistance d'un héritage "traditionnel". Mais sa société s'est aussi trouvée confrontée, au lendemain de l'Indépendance, à une gouvernementalité de progrès et de modernisation qui fut conçue par des élites largement formatées par des modèles extérieurs. C'est avec ces références que celles-ci furent amenées à produire des concepts de développement et à inventer les pratiques et les instruments de leur application à la société. Ce dualisme des visions sociétales ne pouvait qu'être accompagné de discordances, et celles-ci ne pouvaient manquer de peser sur l'exercice d'une gouvernementalité "moderne" et d'en affecter la pratique.

Grigori Lazarev

(g.lazarev@agora.it)

* L'argumentaire de cet article a été présenté par l'auteur à l'occasion d'une conférence tenue le 10 décembre 2010 à la faculté des sciences juridiques, économiques et sociales de Rabat, à l'invitation de l'Association marocaine de sciences économiques.

(1) En créant ce concept, Michel Foucault a eu un rôle majeur dans le déplacement des théorisations de l'Etat en s'écarter des débats sur sa nature et sa légitimité et en privilégiant la réflexion sur ses pratiques. Ce qu'il nomme la *gouvernementalité* est un mode spécifique d'exercice du pouvoir. Il dénomme *instrumentation* le choix et les effets des techniques d'action publique comme, entre autres, la formulation de stratégies ou la planification – domaines qui nous intéressent dans cet article. Il montre les effets propres aux instruments, indépendamment des intentions initiales, mais aussi les rapports politiques qu'ils induisent. Pour Michel

Foucault, s'attacher à l'étude de l'instrumentation dans la gouvernamentalité c'est se donner les moyens de mieux comprendre les modalités par lesquelles l'action publique s'efforce d'orienter les relations entre la société politique (via l'exécutif administratif) et la société civile (via ses sujets administrés), mais aussi entre les sujets eux-mêmes. La question centrale n'est pas pour lui la nature démocratique ou autoritaire de l'État. Elle ne porte pas non plus sur l'essence de l'État ou sur son idéologie, facteurs qui lui donneraient, ou non, sa légitimité. Il inverse le regard et considère que la question centrale est celle de l'étatisation de la société, c'est-à-dire le développement d'un ensemble de dispositifs concrets, de pratiques par lesquels s'exerce matériellement le pouvoir. Voir notamment sur ce sujet l'article de Pierre Lascombes, d'où sont extraits les commentaires de cette note et de la suivante sur la gouvernamentalité foucauldienne, « La gouvernamentalité : de la critique de l'État aux technologies du pouvoir », *Le Portique, Revue de philosophie et de sciences humaines*, n° 13-14, 200.

L'économie du développement, une rupture dans la pensée économique

Le premier demi-siècle du Maroc indépendant s'est ouvert alors que se produisaient une mutation et une rupture dans la pensée politique, celles même qui imposèrent à la théorie économique la nouveauté conceptuelle des "politiques de développement". Jaillies des élans généreux associés à la création des organisations des Nations Unies, au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, ces politiques sont devenues l'ossature des stratégies qui ont accompagné la décolonisation de la fin des années 40 au début des années 60, et elles n'ont cessé, depuis, d'en être un durable substrat. Dans les pays occidentaux, l'importance donnée au combat contre ce que l'on appelait alors le sous-développement fut en outre attisée, à l'époque, par la Guerre froide, la compétition Est-Ouest, le communisme en Chine et à Cuba, les guerres coloniales en Indochine, en Malaisie, au Yémen du Sud, en Algérie, au Kenya, le regroupement des pays du pacte de Bandoeng et de la Tricontinentale, l'émergence des socialismes dans des pays arabes, les révoltes populaires en Amérique latine.

L'économie du développement fut en effet une rupture profonde car elle postulait la croissance et le rattrapage des retards des pays "sous-développés". Elle impliquait un renouveau des théories économiques qui n'avaient, jusqu'alors, été pensées que dans le contexte des pays industrialisés et celui de leurs excroissances coloniales. L'économie que l'on apprenait alors nous enseignait des théories walrasiennes, plus ou moins corrigées, de l'équilibre général, fondées sur la rationalité des acteurs opérant dans un environnement de marché autorégulé – que le keynésianisme avait certes mis en doute mais pour être abandonné après Bretton Woods. Les dysfonctionnements trouvaient leur explication dans des hypothèses ingénieuses sur les cycles économiques – des approches qui, en raison de la récurrence des crises, furent cependant reprises et actualisées à la fin des années 70. Les théories d'alors ignoraient les dysfonctionnements dus aux inégalités entre les pays, elles ignoraient le poids de la misère de ce qu'Alfred Sauvy avait, en 1952, baptisé le *Tiers Monde*. L'économie du développement posait, par contre, de nouveaux paradigmes auxquels les théories économiques s'empressèrent, et sans cesser depuis, de donner des contenus explicatifs et prospectifs.

Le Maroc indépendant entra de plain-pied dans cette problématique autour d'idées de progrès social, de croissance, d'indépendance économique, de modernisation. Les politiques qui furent conçues, révisées et renouvelées au cours des décennies en furent les instruments. Parmi elles, les politiques agraires que j'ai eu le privilège de suivre. Jetant sur elles un regard distant, j'en vois les résultats en termes de progrès incontestables mais aussi en termes de retards et d'inégalités sociales ou territoriales. J'en ai, dans mon livre, cherché des explications circonstanciées – pourquoi, par exemple, telle réforme ne fut pas poursuivie, pourquoi fut-il si difficile d'introduire certains

changements et certaines innovations? Mais au terme de mon itinéraire, cela ne me suffit pas.

Ce qu'il s'agit, en effet, de comprendre, c'est comment cette gouvernementalité, en tant que production de pratiques et d'instruments, s'est mise en place au moment de l'indépendance du Maroc et comment elle s'est ensuite développée. Pour situer mon point de départ, il me faut d'abord évoquer l'héritage de l'histoire précoloniale et du Protectorat car on lui doit la structure économique et sociale qui caractérisait le Maroc au moment de l'indépendance. Comment, dans ce contexte, a-t-on alors posé les termes de la gouvernementalité du développement? De quels instruments théoriques et politiques disposait-on? Mon regard sur les processus élitistes qui se sont alors engagés me montre la mise en place, après les premiers choix, d'une technocratie étatique qui s'est, en exerçant un monopole de la production des concepts, progressivement approprié la pratique du développement et, de là, le système de pouvoir qui en dérivait. Pour terminer, j'en viens, après tant d'autres, au constat d'une incompréhension réciproque entre gouvernants et gouvernés du monde rural, à celui d'un fossé entre les intentions des premiers et les attentes des seconds.

L'héritage de l'histoire précoloniale et du Protectorat

Le défi auquel a été confronté le Maroc, comme la plupart des pays dits sous-développés au moment de leur indépendance, est en effet d'avoir eu à concevoir et appliquer une stratégie de progrès – et donc d'avoir à instrumentaliser une gouvernementalité "moderne" – dans une société dont les références sociales et culturelles procédaient d'une expérience historique fondamentalement différente de celle des sociétés occidentales. Au moment, aux XVII^e-XVIII^e siècles, où commence à se poser en Europe la problématique de la gouvernementalité foucauldienne, les premières formes de capitalisme apparaissent (2). Les pouvoirs centraux apprennent, par vertu de la concurrence politique et économique entre les grands pays, que la force des nations repose sur la capacité des populations à créer de la richesse. La sécurité, la régulation, l'exercice de la loi, la sécurité alimentaire, une démographie en expansion en sont les conditions. Aux XIX^e et XX^e siècles, l'exigence de la gouvernementalité s'affirme de façon encore plus radicale avec l'émergence d'une finance capitaliste, d'une classe d'entrepreneurs, d'une bourgeoisie, d'une revendication sociale des travailleurs salariés. La vision libérale assigne à l'Etat un rôle d'acteur dans les indispensables fonctions sociétales – défense et sécurité, infrastructures et services publics, etc. – qui permettent au marché de bien fonctionner.

L'Etat dans le Maroc précolonial

L'Etat, dans le Maroc précolonial, offre une image tout à fait différente de celle de l'Europe des trois derniers siècles. Sa légitimité est assurée par

(2) Par le recours à la notion de gouvernementalité, Michel Foucault caractérise la formation d'une forme de rationalité politique qui se constitue, en Europe, au cours du XVII^e siècle et prend une forme aboutie au XVIII^e. Elle succède à l'*État de justice* du Moyen Âge et à ce qu'il nomme l'*État administratif* des XV^e et XVI^e siècles. Mais le point le plus important pour lui est la rupture dans la conception du pouvoir qui est alors introduite et qui rompt avec celle qui prévalait depuis Machiavel et le *Prince*. L'art du gouvernant, son savoir-faire, ses techniques étaient tous concentrés sur son habileté à conquérir, et surtout, à conserver le pouvoir. Parler de gouvernementalité, c'est pour Michel Foucault souligner un changement radical dans les formes d'exercice du pouvoir par une autorité centralisée, processus qui résulte lui-même d'un processus de rationalisation et de technicisation. Cette nouvelle rationalité politique s'appuie sur deux éléments fondamentaux : une série d'appareils spécifiques de gouvernement et un ensemble de savoirs et de systèmes de connaissance. Ces techniques et savoirs s'appliquent à un nouvel ensemble, la *population*, pensé comme une totalité de ressources et de besoins. C'est l'économie politique qui fonde cette catégorie en définissant un acteur collectif et en

l'envisageant comme une source de richesse potentielle. De là découle une transformation centrale dans la conception de l'exercice du pouvoir. Il ne s'agit plus de conquérir et de posséder, mais de produire, de susciter, d'organiser la population afin de lui permettre de développer toutes ses propriétés. La référence à l'économie politique suscite ainsi un changement majeur dans la conception de la puissance. Celle-ci ne provient plus de la domination par la guerre et de la capacité de prélèvement fiscal sur les territoires dominés, elle va désormais reposer sur la mise en valeur des richesses par des activités structurées par l'autorité politique.

la *bey'a* qui traduit la reconnaissance du souverain et l'allégeance à sa personne des *ouléma-s*, des chefs de tribus, des chefs militaires, des corporations. Mais la souveraineté qui en résulte est souvent instable car cette pratique, pseudo-élective, du choix du souverain laisse ouvert le champ des prétendants. Elle diffère, de ce fait, de la transmission héréditaire du pouvoir dans les monarchies européennes ou, plus tard, de celle des gouvernements démocratiques. L'exercice de la souveraineté – pardonnez-moi si je simplifie considérablement un tableau beaucoup plus complexe – se fonde principalement sur la capacité de prélèvement fiscal de l'Etat dans les territoires dominés et dans les villes ainsi que sur le pouvoir de contrainte de l'armée. Son principal projet politique, les chroniques semblent bien le démontrer, est d'assurer la continuité d'un pouvoir, trop souvent contesté par les prétendants chérifiens éligibles. Les fonctions de service public, celles de la biopolitique, de la sécurité des personnes, des communications, de la justice, de l'éducation, du secours aux indigents, etc. ne sont que partiellement ou pas du tout assurées par l'Etat. Elles le sont, par contre, par de multiples mécanismes extra étatiques qui, à d'autres échelles, remplissent de fait des fonctions de gouvernementalité : prise en charge de fonctions sociales, éducation, santé, par les fondations religieuses, *habous* des villes et *zaouya-s* rurales, prise en charge des fonctions de sécurité par la défense armée des tribus, prise en charge de la justice par le droit coutumier et des solidarités sociales par les institutions d'entraide villageoises, prise en charge de fonctions économiques ou de services urbains par les corporations de marchands ou d'artisans. Pas de marine d'Etat, celle-ci fut longtemps sous le contrôle des corsaires "privés".

Les grands projets de l'Etat, comme, par exemple, la conquête du Mali et la création d'une industrie sucrière sous les Saâdiens, la création du port d'Essaouira par Moulay Abdallah, la construction par Moulay Ismaïl d'un réseau de *kasbah-s* pour assurer la sécurité des routes furent, de façon récurrente, remis en cause par les conflits internes de l'appareil d'Etat. La constitution par Moulay Ismaïl de réserves alimentaires dans les entrepôts d'Etat de Meknès témoigne de la perception visionnaire d'une fonction essentielle de la gouvernementalité, celle de la sécurité alimentaire – elle fut aussi celle de Colbert, son contemporain – mais elle fut ici sans lendemain. Au XIX^e siècle, l'ouverture sur le commerce européen et les pressions extérieures firent évoluer ce cadre mais sans parvenir à le réformer en profondeur. Une bourgeoisie commerçante commença, certes, à émerger à Fès ; la sécurité fut temporairement garantie sous Moulay Hassan 1^{er} ; l'Etat renforça ses monopoles commerciaux ainsi que son armée ; mais la société, dans son ensemble, ne changea ni son organisation sociale, ni son mode de production, ni son fonctionnement politique qui était, à la fois, centré sur le pouvoir souverain et décentré dans sa pratique effective.

Le temps du Protectorat

La période du Protectorat fut d'une durée très courte à l'échelle des temps historiques : quarante trois ans entre la signature du traité en 1912 et l'Indépendance, vingt ans seulement entre le dernier combat de ladite "pacification", en 1933 chez les Aït Atta, et la déposition du roi Mohamed V. Dans cet intervalle de l'histoire, le Maroc a à la fois et peu profondément changé. La structure économique mise en place était fondée sur ce fameux dualisme dont héritera le jeune Maroc indépendant.

D'une part, nous avons un Maroc modernisé, qui se construit autour des exploitations agricoles européennes, des compagnies minières, des sociétés de transport, des villes nouvelles avec leurs commerces, leurs entreprises industrielles, leurs services municipaux. Une petite frange de la société marocaine y est associée par le haut, mais une autre, beaucoup plus nombreuse, donne "naissance au prolétariat marocain", comme le rappelle le titre de la célèbre étude de Robert Montagne en 1952.

D'autre part, nous avons une société, urbaine et rurale, restée traditionnelle dans ses modes de production, son organisation sociale, ses structures familiales, son accès au savoir. L'autorité coloniale n'y intervient que de façon superficielle en assurant des fonctions de justice pénale et administrative, de sécurité des personnes, de commerce et de communication – et, pour la première fois, dans l'histoire du Maroc, sur tout le territoire. Des efforts sont faits pour scolariser la jeunesse (le Protectorat a besoin d'une élite éduquée) et développer les services de santé (notamment pour contrôler les risques épidémiologiques). Soucieux, par ailleurs de prévenir les famines, comme celles qui ont dramatiquement frappé le pays dans les années 30 et en 1945-1946, le Protectorat met en place les sociétés de prévoyance qui permettent, en aidant les agriculteurs pour leurs crédits de campagne et le stockage des surplus, de réguler les réserves et les prix des céréales. Son système de pouvoir s'appuie sur les structures traditionnelles qu'elle a maintenues mais en les inféodant à son administration de contrôle, civile et militaire : commandement des *caïds* et des *chioukh*, tribunaux du *chraa* et *adoul* pour les affaires privées ne relevant pas de la justice moderne, maintien même, par calcul politique, des tribunaux coutumiers dans de nombreux pays berbères. Mascarade suprême, le Protectorat préserve la fiction d'une autorité sultanienne qui exerce sa prééminence protocolaire, dispose de ministres et détient la signature finale des textes de loi, les *dahir-s*, préparés par les services de la Résidence française.

La gouvernamentalité confrontée à la pratique du développement

C'est dans le contexte de cette société dualiste que les premières élites marocaines, appelées à gouverner et administrer le pays au lendemain de l'Indépendance, eurent à imaginer des politiques de développement. Les

premières décisions touchant à l'économie furent, au départ, davantage guidées par un souci d'affirmation et de consolidation de la souveraineté nationale que par référence à une stratégie de développement. C'est ainsi que l'on commença par la création d'une monnaie nationale et par l'unification douanière des trois régimes en vigueur au moment de l'Indépendance, ceux des zones de protectorat français et de protectorat espagnol et celui du statut international de Tanger. Les premières priorités concernèrent l'éducation, la modernisation de l'agriculture, symbolisée par l'Opération labour, la marocanisation de l'administration, la constitution de l'armée nationale, la nationalisation des phosphates, la promotion d'une industrie nationale dont le Bureau d'études et de participations industrielles fut le fer de lance. Rien, par contre, ne fut dit, dans ces premières années, sur le futur des terres de colonisation, un silence politique qui devait créer une lourde et longue incertitude avec des conséquences coûteuses en termes de capitalisation des savoirs, de renouvellement du capital matériel et arboricole et de maintien de la productivité.

Ce n'est qu'avec le premier Plan quinquennal que l'on entreprit de réfléchir à des stratégies de développement. Pendant les dernières années du protectorat français, l'administration avait, à l'image de la naissante planification française, entrepris de préparer des programmes d'investissement pluriannuels. C'est tout naturellement à ce genre d'exercice que se livrèrent les fonctionnaires français, qui occupaient encore la plupart des fonctions administratives, lorsqu'il fut question de préparer un plan de cinq ans. Le ministre de l'Economie et des Finances de l'époque, Abderrahim Bouabid, avait cependant une autre perspective : le plan devait refléter les choix à long terme du Maroc pour s'engager sur une voie du progrès. Mais que savait-on alors des théories du développement ? A quelles expériences pouvait-on se référer pour concevoir des modèles plausibles ? Ces questions étaient d'autant plus compliquées que la nature du système économique, la structure de la société, l'absence d'une classe moyenne modernisée, l'inexpérience du gouvernement ne dégageaient pas de tendances novatrices ; on n'y voyait que des attentes, des rentes de situation, des contraintes ou un déficit de connaissances statistiques.

Ce contexte doit être rappelé, car la demande d'instruments de gouvernementalité, en l'occurrence des stratégies et des mesures pratiques pour le développement, ne pouvait pas procéder, comme ce fut le cas en Europe, d'une longue dynamique sociale et politique. Les décideurs marocains furent, comme leurs homologues dans d'autres pays en développement, confrontés à une exigence d'innovation. Il leur fallait imaginer des choix crédibles. Mais existait-il des réponses à cette époque ?

La théorie la plus brillante sur le développement était alors celle de Rostow, énoncée en 1960 dans *les Etapes de la croissance économique*. Rostow avait proposé la notion de décollage, le fameux *take off*, dont l'intérêt résidait dans le projet de réunir théorie économique dynamique et histoire économique (3). Le défi pour les pays en développement était de réaliser les conditions du

(3) Rostow formule une vision extrêmement linéaire et discutée du développement en plusieurs étapes des sociétés industrielles. La société d'origine, dite *société traditionnelle*, ne vit que de l'exploitation de la terre, elle est relativement hostile au progrès, et les hiérarchies sociales y sont figées. Sa lente évolution l'amène progressivement à remplir les *conditions préalables au décollage*. Le changement y est d'autant plus facilement accepté que la croissance économique dépasse la croissance démographique grâce, notamment, à la révolution agricole. Élargissant le modèle au-delà des cadres historiques, Rostow avance l'idée que les "pays les moins avancés" en sont encore à la première étape, la seconde étape caractérise les pays en développement, tandis que la troisième caractérise les "nouveaux pays industrialisés".

décollage. Ce concept, qui devait marquer profondément la pensée économique de la décennie soixante, n'était cependant pas encore connu au Maroc au début de cette même décennie. La principale référence était, par contre, celle de Alfred Sauvy. Sans en théoriser les implications économiques, cet auteur avait posé, sur le plan politique et sur celui des analyses quantitatives, le problème des inégalités entre les nations et celui des dynamiques de population confrontées aux conséquences de ces inégalités. Il rejoignait, sur un plan scientifique, les manifestes tiers-mondistes qui dominaient la contestation politique, celui de Franz Fanon, avec ses *Damnés de la terre*, et ceux d'autres acteurs politiques du Tiers Monde, dont Mehdi Ben Barka. L'orientation marxiste de l'intelligentzia avait aussi promu les approches économiques de la planification défendues par Charles Bettelheim. Celui-ci reprenait, sous une forme rationalisée, la théorie léniniste de l'industrialisation financée par les surplus de l'agriculture. Il y ajoutait les éléments de la planification qui permettaient de guider cette dynamique.

D'autres modèles politiques avaient aussi leur importance dans les références sur le développement. Dans les pays arabes, l'Égypte nassérienne s'était engagée dans un "socialisme arabe", et d'autres pays – la Syrie, l'Irak, le Yémen du Sud – en suivaient l'élan. En Amérique latine, les révoltes paysannes avaient mis au premier plan la question de la réforme agraire. Les transformations de la Chine des premières années avaient influencé de larges cohortes d'intellectuels. L'intelligentzia de l'époque vivait avec l'idée que le volontarisme politique pouvait, en quelques années, changer une société en profondeur et la conduire sur une voie de progrès et d'émancipation des hommes et des femmes. Il fallut quelques années pour déchanter, voir s'installer des régimes de parti unique totalitaires dans les pays arabes, prévaloir des régimes dictatoriaux en Amérique latine, découvrir le coût humain et les dégâts économiques de la collectivisation et de la révolution culturelle en Chine. Mais au début des années 60, les guerres coloniales engageaient un grand nombre d'intellectuels, au Maroc et ailleurs, à adhérer aux utopies des révolutions sociales dans les pays socialistes et dans le Tiers-Monde.

Les concepteurs du premier Plan quinquennal – j'en étais, malgré mon inexpérience – n'avaient alors que des connaissances rudimentaires en économie du développement. Leur principale contribution fut néanmoins de donner un habillage théorique aux programmes d'investissement préparés par les fonctionnaires des ministères sectoriels. Ce plan est révélateur de la pensée économique de l'époque, et on y retrouve en filigrane des influences de la pensée de Bettelheim. Le plan donne une importance considérable à la création d'infrastructures, routes, aéroports, communication, barrages hydroélectriques, irrigation. Ces infrastructures doivent soutenir l'industrialisation lourde, considérée comme le moteur de la croissance économique. L'agriculture doit jouer un rôle essentiel pour assurer l'autosuffisance alimentaire, pour produire un surplus exportable susceptible

de financer l'industrie et pour freiner l'exode rural – quelques belles illusions de l'époque ! Le Plan quinquennal mettait en avant les mesures nécessaires, notamment en matière de réforme agraire, pour dépasser les contraintes qui bloquaient les progrès de l'agriculture. Le social – éducation, santé – avait bien entendu sa place, mais il n'était pas posé comme un objectif majeur, comparé aux autres programmes d'investissement. On était encore loin des approches du développement humain. Le Plan mettait, par contre, l'accent sur la régionalisation, une dimension du développement qui dut attendre plusieurs décennies avant de revenir dans les priorités. Si l'on s'en tient à ce que l'on savait alors de l'économie du développement, les choix qui furent faits par le Maroc n'eurent pas d'autres bases que celles – pour reprendre une expression de François Perroux – d'un pari sur des structures nouvelles.

La production d'instruments de l'action publique dans l'agriculture

Le premier Plan quinquennal fut le point de départ d'une séquence pluri-décennale de stratégies, d'orientations politiques du développement, de programmes et de projets publics. La gouvernamentalité recherchée par l'Etat se fondait sur le double message de création de richesses (la "croissance") et d'amélioration du bien-être des populations et de leur fonction de producteur de richesses. Il s'agissait, en somme, du même message que celui qui avait servi de trame implicite au développement des nations occidentales. C'est cette même trame qui devait, au cours des décennies suivantes, servir de référence à une production continue de concepts et de propositions de pratiques de l'action publique.

Ce qu'avec le recul révèle l'analyse de la séquence de "l'instrumentation" des politiques de développement au Maroc, c'est à la fois la continuité des grands messages de référence (l'investissement, la croissance, la création de revenus) et, par contraste, la dynamique de renouvellement des "instruments stratégiques" proposés pour améliorer ou rendre plus efficaces les pratiques de l'action publique. Mais ce qui frappe surtout dans ce processus, c'est la diversification progressive des acteurs concepteurs qui s'y sont engagés. Alors que le Plan quinquennal n'avait été conçu que par une poignée d'économistes débutants et que sa discussion n'avait impliqué que quelques acteurs représentant diverses adhésions idéologiques, on a vu, par étapes, apparaître les aides internationales qui, de proche en proche, ont joué un rôle majeur dans la production de concepts et largement modelé le cadre de réflexion des élites politiques et techniques du pays. Dans son article « De l'usage problématique d'un concept ambigu. La gouvernance est-elle une mystification ? » (4), le professeur Naciri analyse bien ce processus en montrant comment le concept de gouvernance – un bon exemple de thème de développement – a été téléguidé par des institutions internationales et comment il a été récupéré comme un moyen de pouvoir étatique.

(4) Dans ce numéro, p. 13.

Le rôle de la technostucture internationale et des experts du développement

La séquence des politiques agraires au Maroc, que j'ai pu suivre comme témoin, illustre bien le processus de renouvellement des concepts. Immédiatement après le Plan quinquennal, l'Office des irrigations a lancé un vaste programme d'étude des possibilités de mise en valeur des grands périmètres d'irrigation en faisant appel à des bureaux de consultation étrangers. Ceux-ci furent surtout chargés de développer les propositions techniques. L'ONI, par contre, échoua à faire valoir les messages de réforme agraire qui se situaient dans le droit fil du Plan quinquennal. La FAO, avec le financement du PNUD, était devenue, à cette époque, un partenaire essentiel dans la production de concepts. Elle avait soutenu le Projet DERRO dont on attendait qu'il propose des solutions pour développer le Rif et amplifier la dynamique des chantiers de la Promotion nationale. Elle finança également l'ambitieux Projet Sebou, qui devait produire les études de faisabilité ou les ébauches de tous les barrages et infrastructures d'irrigation qui ont été construits dans le bassin du Sebou. En matière d'options de développement, les experts internationaux du Projet Sebou étaient parmi les principaux agents de la production d'idées, et ils n'étaient encore que très peu relayés par une expertise nationale. Les propositions du Projet Sebou en matière de réforme foncière dans le Rharb (fondées sur les Directives Royales pour la création d'un *fonds commun des terres*) ne connurent pas de mise en pratique, pas plus que celles relatives à la promotion de d'organisations villageoises de développement – qui furent rejetées par le ministère de l'Intérieur.

La Banque mondiale fit sa grande entrée dans l'agriculture marocaine lorsqu'elle s'engagea en 1967 dans la préparation, puis le financement, d'une première tranche d'irrigation dans le Rharb. Ce ne fut qu'un point de départ, et, au cours des décennies successives, elle fut conduite à jouer un rôle majeur dans la production de pratiques de l'action publique dans l'agriculture. Détenant l'une des principales sources de financement, elle imposa ses visions successives des politiques de développement. Son premier message fut celui de l'amélioration de la productivité des cultures d'exportation, ce qui avait, notamment, abouti au projet de maraîchages dans la région d'El Jadida et à un soutien de la Caisse nationale de crédit agricole. Avec MacNamara et ses priorités pour les petits agriculteurs, la Banque mondiale s'était engagée dans la nouvelle approche des projets de développement intégrés qui donnaient une place au "social". Karia Tissa fut le premier de ces projets au Maroc, et il fut suivi par cinq ou six projets du même genre. Ces projets se proposaient de faire converger régionalement les activités de plusieurs ministères pour développer l'agriculture, les infrastructures mais aussi les services sociaux, éducation, santé, eau potable. Ils eurent des impacts variables, mais ils eurent en commun de renforcer considérablement les

moyens des administrations et leurs capacités d'investissement public. Ils permirent aussi la formation d'une expertise nationale qui devint un relai sérieux pour préparer les projets d'investissement.

Examinant la séquence, on voit apparaître, à un certain moment, le thème de la lutte contre la pauvreté dont la Banque mondiale avait défini les critères selon les seuils de revenu. C'est alors que le FIDA commença à jouer un rôle en sélectionnant ses projets en fonction de l'importance régionale de la pauvreté et en se proposant d'agir en se concentrant sur les régions les plus démunies et sur les "groupes cibles" – ses projets finissant, en fait, par souvent profiter, comme par hasard, à l'administration et aux leaders économiques locaux. Successivement, d'autres messages furent importés, souvent à partir d'orientations politiques des Nations Unies mais avec le relai des institutions de financement internationales. Ce furent, successivement, les thèmes du "genre", de l'environnement, du développement durable, de la participation, du développement humain, de la gouvernance, du développement local, du changement climatique – et, tout récemment, le thème des catastrophes naturelles. A chaque étape, ces thématiques furent intégrées au discours politique national et devinrent le support d'intentions d'action, la répétition du verbe remplaçant souvent l'action. La Banque mondiale s'associa à chaque nouveau thème et en développa des méthodes de mise en œuvre. Tout au long de la période, elle est présente dans la plupart des grands programmes d'investissement, jouant un rôle essentiel dans l'amélioration de la gestion des grands périmètres d'irrigation, dans le domaine de la petite et moyenne irrigation, dans ceux de la vulgarisation et la recherche agricole, du crédit, des routes rurales, de l'électrification rurale, de l'eau potable, de la gestion des ressources naturelles. Au travers de ses financements, la Banque mondiale apparaît comme un producteur majeur d'instruments – au sens foucaldien – de l'action publique dans l'agriculture. D'autres agences d'aide interviennent certes au Maroc, mais leur rôle dans la production d'orientations politiques est minime comparé à celui de la Banque mondiale.

La production endogène des messages de développement

Si les institutions de financement, particulièrement la Banque mondiale, ont joué un grand rôle dans la production de messages de développement, on ne doit pas minimiser, bien au contraire, la production endogène d'idées. Au fur et à mesure des années, en effet, la capacité nationale s'est développée et a elle-même proposé des "instruments de l'action publique". Cette production chevauchait parfois des thèmes politiques importés, mais elle fut de plus en plus authentiquement nationale. A cet égard, une place éminente doit être donnée au Roi Hassan II qui prit lui-même l'initiative de messages puissants, comme celui, malheureusement sans effets, du *fonds commun des terres*, ou celui, suivi de résultats tangibles, de la politique du *million d'hectares irrigués*. Au début des années 70, le

ministère de l'Agriculture lança un projet de réforme agraire qui visait essentiellement à redistribuer des terres de colonisation à des agriculteurs sans terre – mais une réforme timide, sans rapport avec celle envisagée par le Plan quinquennal. Au début des années 80, le même ministère conçut un ambitieux plan céréalier, malheureusement mis en veilleuse par le Programme d'ajustement structurel. On doit aussi rappeler les contributions, dans les années 70, de T. Zaamoun et P. Pascon lorsqu'ils furent en charge de l'Office du Haouz. De nombreuses innovations doivent être mises à leur crédit, par exemple, dans la recherche de solutions nouvelles pour concilier les droits d'eau traditionnels et les exigences de l'irrigation moderne. Mais ces expériences tenaient à la personnalité de leurs porteurs. Elles n'eurent pas toutes les suites que l'on pouvait en attendre. De nombreuses initiatives, touchant les différents volets de l'agriculture, furent également conçues de façon endogène et traduites en programmes de terrain. Mais ce qui est frappant dans cette production d'idées, de politiques et de visions, c'est la capacité d'oublier ce qui a été fait auparavant. Tout semble se passer comme s'il fallait recommencer à chaque fois que changent les décideurs. Ce déficit de capacité d'accumulation du savoir et des expériences dans l'administration semble avoir été une caractéristique forte du système de la production des concepts et de l'action publique dans l'agriculture

Un grand tournant semble cependant s'être amorcé à partir du milieu des années 90, alors que le gouvernement parvenait à s'affranchir de la lourde tutelle des programmes d'ajustement structurel. Ce tournant fut celui des réflexions à caractère stratégique. La première de ces réflexions semble avoir été celle du ministre Meziane bel Fqih, mais elle fut oubliée au changement de gouvernement. Dans la dynamique du gouvernement d'alternance, cette réflexion fut reprise par le ministre Habib El Malki, qui lança ses concepteurs dans l'élaboration d'une Stratégie 2020 de développement rural puis dans une Stratégie agricole à long terme. Ces stratégies ne furent pas formellement mises en œuvre, en raison de nouveaux changements de gouvernement. Mais il semble que, cette fois, il y eut un lent processus d'accumulation (5). On retrouve en effet les grands messages de ces stratégies dans de nombreux programmes et projets qui furent lancés depuis et, notamment, dans les directives politiques qui accompagnent le Deuxième Pilier du *Plan Maroc Vert*, mis en œuvre en 2008.

(5) On doit à cet égard rappeler le rôle exceptionnel du Conseil général du développement agricole, qui s'est attaché, depuis maintenant une bonne quinzaine d'années, à assurer une continuité de la réflexion et à garantir une accumulation des savoirs et des expériences. On le doit à la personnalité de son président mais aussi au statut particulier de cette institution.

La pratique de la gouvernementalité

Nous parvenons au moment de notre réflexion où nous pouvons nous interroger sur le sens de l'action de l'Etat dans le secteur agricole au cours des cinq dernières décennies. Notre questionnement nous invite, tout d'abord, à aller au-delà du contenu des politiques agraires et d'essayer, au contraire, de caractériser ces politiques en termes de pratiques de l'action publique et en termes "d'instrumentation". Il nous invite ensuite à nous

interroger sur leur signification en termes d'efficacité des messages qu'elles véhiculaient et en termes de relation avec les sociétés qu'elles se proposaient de transformer. Il nous convie, enfin, à les situer dans leurs relations avec le système de pouvoir.

La pratique de la gouvernementalité, vue au travers des instruments d'action publique qui ont été produits, semble mettre en avant un constat majeur : la production des concepts et des méthodes de développement a été essentiellement pilotée par une *technostructure*, associant les cadres d'une "administration du développement" et une expertise extérieure. Si le politique y est souvent intervenu, cela a été essentiellement pour soutenir et amplifier la portée de certains messages qui devenaient alors des messages d'innovation ou de relance médiatique proposés à la nation. Le *volontarisme* de l'Etat en est une autre caractéristique majeure. Celui-ci indique nettement que l'Etat a détenu un monopole dans les choix des options de développement, selon l'idée qu'il se faisait des priorités du pays, du rôle des populations, de leurs fonctions de production, de leurs attentes sociales et culturelles. Les politiques de développement ont été mises en œuvre parce que l'Etat le voulait.

A ce volontarisme s'est associé le *dirigisme*. Les investissements, financés par le budget national ou par les institutions internationales, ne sont mis en œuvre que par une procédure de marchés publics ; ils sont réalisés sous un contrôle étroit de l'administration, et les infrastructures réalisées restent propriété de l'Etat. Jusqu'aux mesures de libéralisation, l'Etat a géré le contrôle des prix, la commercialisation des céréales, le commerce extérieur des produits agricoles. Dans le secteur agricole, il a orienté la distribution des subventions ainsi que la politique du crédit au travers de la Caisse nationale de crédit agricole, longtemps la seule source de financement dans ce secteur. La grande irrigation est restée, jusqu'aux ouvertures libérales de ces dernières années, entièrement gérée par l'administration, ce contrôle allant jusqu'à prescrire le choix d'une grande partie des cultures qui devaient être produites, contractuellement, par les agriculteurs. Le Code des investissements agricoles, prescriptif et incitatif, a été en grande partie conçu pour engager les producteurs, en irrigué surtout, dans les politiques de mise en valeur décidées par l'Etat. La loi 33/94 s'est proposé de semblables mesures pour les terres en agriculture pluviale.

Le dirigisme de l'Etat dans l'agriculture s'est également manifesté dans les rapports qu'il a institué avec les producteurs. Sa stratégie s'est fondée sur une notion "d'encadrement" des agriculteurs par des réseaux de vulgarisateurs appartenant à l'administration. Jusqu'aux années 80 et avant qu'ils ne soient progressivement privatisés, ces réseaux géraient les services de mécanisation, de distribution d'intrants, d'accès au crédit et aux subventions. Le dirigisme d'Etat s'est en outre étendu, dans l'espace rural, au domaine forestier. Les décisions d'exploitation, de reboisement, d'accès des populations aux ressources forestières de la forêt (qui faisaient traditionnellement partie de leurs droits coutumiers) reposent entièrement,

encore aujourd'hui, sur les initiatives et les réglementations du service forestier. Les parcours naturels collectifs, qui constituent une ressource essentielle de l'élevage marocain, ne peuvent être mis en valeur qu'avec l'accord du ministère de l'Intérieur, l'administration de tutelle.

Le dirigisme de l'Etat dans la production des politiques de développement et leur pratique a été d'autant plus forte que, jusqu'à ces dernières années, il n'existait aucun mécanisme de débat avec les acteurs économiques, sinon à l'occasion de colloques ou d'autres réunions nationales formelles et le plus souvent téléguidées par l'administration. Dans l'histoire du développement, la dernière expression démocratique sur le développement, avant les années récentes, fut la réunion du Conseil supérieur du plan qui avait été appelé à débattre du premier Plan quinquennal. La libéralisation, timidement commencée dans les années 80 et de plus en plus élargie depuis, a, de fait, réduit le rôle de l'Etat dans plusieurs des fonctions économiques qu'il assurait auparavant. Mais le rôle de la technocratie dans l'instrumentation de la gouvernamentalité ne semble pas avoir encore beaucoup changé. Le développement reste principalement pensé par l'Etat.

L'efficacité des messages et des instruments

On peut, dans ce contexte de volontarisme et de dirigisme de l'Etat, se demander comment les messages de développement ont été reçus par les populations auxquelles ils étaient destinés. On ne dispose pas de suffisamment d'enquêtes pour bien y répondre. Mais ce que l'on sait, grâce aux évaluations des programmes et des projets, c'est qu'un nombre notable d'agriculteurs a répondu aux offres de services, de subventions, de conditions de crédit qui leur étaient proposées. Ces réponses, le plus souvent dictées par l'intérêt immédiat, ont fréquemment donné aux opérateurs de l'Etat – ainsi qu'aux institutions de financement internationales – l'illusion d'une adhésion aux programmes qu'ils proposaient. Mais qu'en a-t-il été dans le fond ?

Il est incontestable que les politiques de développement agricole et rural, promues par la technocratie, ont transformé le pays. Des infrastructures considérables ont été créées en matière d'irrigation, de routes, d'électricité, d'accès à l'eau potable, de services de santé, etc. La commercialisation s'est améliorée et des filières efficaces, comme celle du lait, se sont mises en place. Le Maroc satisfait la plus grande partie de ses besoins en viande et en lait. Son secteur d'exportation a trouvé de nombreux créneaux, malgré les limitations imposées par les réglementations de l'Union européenne. Des entreprises performantes créent la part la plus riche du produit agricole. Dans les petites et moyennes exploitations, de nombreuses améliorations et une certaine modernisation peuvent être constatées – bien que certains reculs aient aussi été observés lorsque l'Etat a cessé d'être un pourvoyeur de services et de distribution d'intrants à des prix subventionnés.

Mais un autre regard met en évidence la résistance du dualisme qui caractérisait l'économie rurale du Maroc au moment de l'Indépendance. De vastes territoires – les montagnes, les steppes, les zones oasiennes, les régions agricoles semi-arides – restent encore insuffisamment développés et mal intégrés aux flux économiques et aux circuits commerciaux du pays. Les petites ou très petites exploitations y prédominent, et leur survie économique n'est le plus souvent possible qu'avec les revenus aléatoires du travail précaire ou des apports incertains de l'émigration. La pauvreté touche une part importante des populations de ces régions. Les retards en matière d'éducation sont encore très substantiels. La jeunesse rurale imagine de moins en moins un futur dans les campagnes, et elle tend à ne projeter ses aspirations que dans une hypothétique émigration. La surexploitation des ressources naturelles, pressée par les besoins de survie, accroît encore les contraintes en détruisant un irremplaçable capital.

Ce bilan traduit bien les équivoques de l'instrumentation des politiques de développement qui a été pensée par la technocratie. Celle-ci semble être partie d'une projection sur le pays d'une image de la modernisation et de ses moyens. Mais elle a appliqué ce modèle à une société complexe qui n'était pas vraiment prête à des mutations aussi rapides. Le modèle de la modernisation a en fait été imposé – avec, il faut le reconnaître, des réussites incontestables. Mais il n'a pas su concevoir de stratégies qui portaient de la transformation progressive d'un pays réel et qui auraient cherché à valoriser la richesse que représentaient les capacités d'initiative des populations, l'accumulation de leurs savoirs, la diversité de leurs territoires, leurs héritages culturels.

Bien qu'ayant corrigé de nombreuses erreurs au cours des années, l'administration du développement n'a pas vraiment su comprendre certaines des racines fondamentales du pays. Elle est restée dans l'idée d'une gouvernamentalité construite autour de modèles technocratiques largement importés. Ces modèles – et c'est probablement là la raison essentielle de l'équivoque – ont été conçus par des élites, certes intelligentes et volontaristes, mais forcées, par le contexte, de fonctionner en circuit fermé, sans les initiatives et les apports de la société qu'elles prétendaient transformer. Il n'y a que quelques années que les conditions ont été créées pour réconcilier les visions du développement des élites technocratiques et celles de la société réelle et dont de nouvelles stratégies ont cherché à définir les contours. De premières brèches apparaissent dans le monopole étatique de production d'instruments de développement : les décisions du secteur entrepreneurial gagnent en autonomie, des processus de programmation décentralisée se mettent en place dans les régions, les communes, les politiques de développement sont débattues, au moins formellement, dans les enceintes parlementaires. Le Maroc est, aujourd'hui entré dans cette transition.

La relation avec la société rurale

Les populations rurales ont eu, au cours des siècles, des postures composites et plurielles dans leurs rapports avec l'Etat. Selon les circonstances, leur éloignement ou leur proximité des centres du pouvoir étatique, leurs postures ont pu se situer entre une soumission du pouvoir de l'Etat, une résistance passive ou ouverte, une distance plus ou moins affirmée. L'attitude de soumission a des racines lointaines dans les régions qui étaient soumises de près, à l'époque précoloniale, à la tutelle de l'Etat makhzénien mais elle n'était pas partagée par de nombreuses tribus qui affirmaient leur autonomie vis-à-vis du pouvoir central. La soumission s'est par contre généralisée à tout le pays avec l'administration de proximité qui fut mise en place par le Protectorat. C'est lui qui, par une sorte de paradoxe, a imposé le modèle makhzénien à l'ensemble du pays. La mise en tutelle des populations rurales semble s'être encore plus fortement imprimée avec les pratiques de l'Etat indépendant qui a maintenu et renforcé l'administration de contrôle dont elle avait hérité.

Un regard, certes un peu sommaire, sur les attitudes des populations rurales semble montrer que, devant l'Etat, elles eurent longtemps une attitude le plus souvent passive, acceptant les messages quand ceux-ci leur apportaient un profit ou quand des contraintes administratives les obligeaient à s'y soumettre, les ignorant ou s'y opposant passivement lorsque les programmes de l'administration ne correspondaient pas à leurs attentes. Les populations rurales se sont accoutumées à se plier devant l'autorité de l'Etat mais, en même temps, en ont attendu, jusqu'aux changements de ces dernières années, les aides qui leur permettaient d'améliorer leurs systèmes de production, de survivre aux sécheresses ou autres crises. Elles ont partagé une image de ce que l'on a appelé l'Etat-providence, dont pourtant la réalité et les ressources étaient particulièrement limitées, une image cependant assez pernicieuse pour avoir souvent démobilisé les capacités d'initiative personnelle des agriculteurs.

Les relations des agents de l'Etat chargés de promouvoir les politiques de l'administration auprès des agriculteurs n'ont que peu, ou pas du tout, joué dans le sens d'une relation plus harmonieuse avec le monde rural. Ces agents ont été, en général, formés à un seul mode de transmission, celui de l'explication de l'action de l'Etat, celui de l'offre des services de développement qui avaient été conçus par la technostructure. Rien dans leur formation administrative n'a été prévu pour leur apprendre à écouter, et rien n'a été imaginé, dans les mécanismes de communication, pour que ce qu'ils pouvaient éventuellement apprendre des agriculteurs puisse remonter vers le haut (6). En somme, c'est une procédure essentiellement *top down*, pour reprendre l'expression anglo-saxonne, qui s'est imposée. La désignation des populations dans les projets de développement témoigne de façon frappante de la distance qui s'était établie entre l'administration et la

(6) On doit cependant rappeler la grande période de l'Institut agronomique et vétérinaire Hassan II de Rabat, lorsque furent instaurés, à l'initiative de Abdallah Bekkali et Paul Pascon, les stages d'immersion dans le milieu rural. Après avoir connu quelques affaiblissements, cette tradition, qui avait particulièrement marqué la décennie 70, est aujourd'hui bien reprise par le département sciences économiques et sociales de l'IAV. Elle est aussi appliquée par l'Ecole nationale d'agriculture de Meknès qui, dans son système d'enseignement, conduit de nombreuses activités en milieu rural.

population rurale. Ces populations, en effet, n'ont été désignées que par des termes technocratiques – agriculteurs encadrés, population objectif, bénéficiaires du projet, groupe cible, etc. – des destinataires évidemment sélectionnés selon les critères définis par les projets. Un tel vocabulaire ne confirme-t-il pas qu'elles ont été considérées plus comme des “objets” du développement que comme les “sujets” de ses politiques ?

Une illustration particulièrement éclairante de la résistance au changement de l'appareil étatique nous est donnée par le traitement réservé par l'administration aux mécanismes d'organisation des agriculteurs. L'Etat, dans ce domaine, s'est engagé assez tôt dans la formation de coopératives et, plus tard, d'organisations professionnelles. Mais ce n'est qu'il y a peu d'années qu'il a accepté de se dessaisir, et encore souvent de façon incomplète, du contrôle étroit qu'il exerçait sur ces structures. Les coopératives de la Réforme agraire sont, à cet égard, un exemple extrême. L'administration, de même, s'est opposée de façon récurrente à la constitution d'associations locales de développement fondées sur l'autonomie de décision de leurs membres. Les propositions du Projet Sebou, à la fin des années soixante, pour la création d'associations villageoises de développement dans le Rharb furent refusées par l'Etat. Les premières propositions pour la constitution d'associations d'usagers de l'eau d'irrigation, qui prévoyaient, au début des années 80, une large autonomie des anciennes *jmaa*, gestionnaires séculaires des réseaux d'irrigation traditionnels, furent, on l'a vu, reformulées dans un texte de loi de 1990 pour bien affirmer le contrôle de l'Etat sur ces organisations. Aujourd'hui, d'innombrables associations locales ont été créées avec un statut d'ONG, mais les communautés villageoises ne bénéficient toujours pas d'une reconnaissance institutionnelle, ni même d'un territoire légal – bien que de nombreux projets se soient empiriquement appuyées, avec succès, sur les organisations villageoises traditionnelles. Les communes rurales, pour leur part, n'ont eu, jusqu'à la promulgation de la récente Charte communale, que très peu d'autonomie de décision, leurs propositions d'engagement financier devant systématiquement être approuvées par la hiérarchie des autorités locales.

L'administration du développement semble ne pas avoir beaucoup appris de ses erreurs et de ses insuffisances. Les évaluations des projets qui étaient conduites par les institutions internationales ne l'ont pas incitée à procéder de la même façon pour évaluer son action. Les projets politiques sur le développement agricole et rural s'en sont tenus, presque systématiquement, à mettre en cause les mêmes contraintes qui “freinaient” le développement, sans vraiment reconnaître et assumer les responsabilités de l'Etat. La Stratégie 2020 de développement rural, qui a choisi de focaliser sa perspective sur les populations rurales – et à partir d'elles – a, à cet égard, marqué un net changement d'orientation, bien que celui-ci tarde à s'imprimer dans les faits. Dans le même temps, cependant, ses messages ont été de plus en plus renforcés par des idées nouvelles de participation, de procédures

remontantes, de dynamiques *bottom up*, idées largement propulsées par les politiques des institutions internationales et désormais bien intégrées dans le discours politique de la nation. La promotion de l'INDH en est une illustration particulièrement convaincante. Mais ces concepts ont encore du mal à être appropriées par des agents de l'Etat formés, de façon univoque, à des schémas d'administration verticale. Depuis quelques années, des progrès peuvent certes être notés, ici ou là, mais le constat le plus évident est celui d'une profonde résistance au changement des agents de l'Etat. Cette résistance n'est pas pour rien dans le maintien d'une césure, encore trop marquée, entre l'administration et les populations rurales. La question se pose aujourd'hui avec d'autant plus d'acuité que des processus de démocratisation, longtemps différés, se mettent graduellement en place. Ces processus créent, enfin, les conditions pour que le dialogue entre l'Etat et les populations rurales puisse s'engager dans la double voie des procédures descendantes et remontantes et dans celle de la promotion des initiatives locales.

La relation avec le système de pouvoir

Une dernière grande question concerne la relation de l'instrumentation des politiques de développement avec le système de pouvoir. On peut en dire, d'une façon générale, que la conception des instruments de développement ainsi que, et surtout, leur mise en pratique, ont favorisé le renforcement d'un pouvoir bureaucratique. A un certain moment, la production d'instruments de développement est elle-même devenue une source de pouvoir. Elle en a été aussi une source de renouvellement au moyen de la formulation de nouveaux messages, de nouvelles pratiques, de nouveaux projets qui s'imposaient comme une innovation justifiant la reconnaissance d'un pouvoir accru de leurs porteurs. La mise en œuvre dirigiste des pratiques de développement a elle-même été une source de pouvoir administratif dans la mesure où la gestion d'un budget et l'accès à de nouvelles ressources donnaient plus d'importance à leurs détenteurs au sein de la technostructure. Par glissements successifs, le développement s'est largement transformé en un exercice de consommation de ressources publiques, dont l'efficacité s'est mesurée en termes quantitatifs de réalisation physique des investissements de l'Etat. Le déficit, pendant longtemps et encore largement aujourd'hui, de mécanismes d'évaluation des résultats et des effets sur les bénéficiaires et sur la production a durablement masqué la réflexion sur le développement réel. La stratégie de la bureaucratie semble avoir été surtout guidée par l'obtention de financements et par l'invention permanente de nouvelles composantes d'investissement public qui pouvaient justifier la demande de ressources. On ne doit malheureusement pas oublier de mentionner les pratiques de corruption, de népotisme et de clientélisme qui ont, trop souvent, donné d'autres motivations au pouvoir bureaucratique.

Dans ce jeu, les institutions de financement internationales ont joué un rôle majeur. Il n'est pas, en effet, de projet qui n'ait compris une composante, souvent très forte, de renforcement des capacités de l'administration pour réaliser les investissements projetés : moyens en matériel, en personnel, en budget de fonctionnement, en construction de bureaux, de logements, de bâtiments de service, etc. Des projets ont souvent été conçus autour du renforcement d'une administration qui devait intervenir dans une aire de projet et dont les moyens étaient insuffisants. De nombreux services de l'administration ont vécu en augmentant leurs ressources budgétaires normales avec les apports des projets, la grande idée étant de chercher à prolonger le plus possible ces projets par des phases successives. Le Projet DERRO fut un champion du genre, réussissant à renouveler les apports du Programme alimentaire mondial pendant plus de vingt ans. Le Projet Abda, financé par le FIDA, a alimenté pendant plus de dix ans la DPA de Safi et a constitué l'essentiel de ses ressources pendant cette longue période. Quelque 60 % des financements de ce projet ont été dévolus à des investissements dans des chantiers d'Etat et à des coûts administratifs.

En formulant notre interrogation sur le pouvoir, nous touchons à une question de fond sur la gouvernamentalité. Conçue, en théorie, par rapport aux besoins d'une population, à l'amélioration de son bien-être et de sa capacité productive – les véritables objectifs du développement – la gouvernamentalité des politiques de développement nous montre, dans sa pratique, une dérive vers des stratégies de pouvoir bureaucratique. Une confusion entretenue en résulte et qui pourrait montrer l'ambiguïté des instruments créés par les politiques de développement. A un certain point, ces instruments ne deviennent-ils pas la justification des pouvoirs établis dans la bureaucratie ? Les inerties et les résistances à l'innovation que l'on a notées au passage ne seraient-elles pas substantiellement liées à des stratégies de conservation du pouvoir bureaucratique ? Ces constats interpelleraient de façon grave la gouvernamentalité, car le défi serait de réinsérer la bureaucratie dans un véritable processus de développement. Cela cependant ne serait envisageable qu'avec des contrepoids, des mécanismes de contrôle de l'action administrative. Ces contrepoids existent potentiellement, ce sont ceux du contrôle démocratique. Mais ils ne peuvent fonctionner efficacement que dans une démocratie mature qui, au Maroc, est encore en construction. Ces correctifs sont aussi ceux du désengagement de l'Etat et d'un partage accru de ses fonctions avec la société civile, avec les entrepreneurs du secteur privé, autant de progrès qui demandent encore à être consolidés.

Quelques autres expériences, qui ont plus ou moins bien réussi, bien que sans démocratie, rappellent qu'il existe d'autres voies. Mais leurs succès nous enseignent que les développeurs qui y furent associés avaient, d'une façon ou d'une autre, su rencontrer les attentes des populations – tout au moins celles qui pouvaient être satisfaites au moins pendant un temps, sans contrepartie de démocratie et de liberté.

La double rationalité de la souveraineté

Il nous reste, pour terminer, à prendre encore un peu plus de recul et resituer les politiques de développement que nous venons d'examiner dans leurs rapports avec l'exercice de la souveraineté. La souveraineté au Maroc repose fondamentalement sur l'institution monarchique. Celle-ci a une très longue existence, et elle a sans nul doute capitalisé les leçons de son exceptionnelle durée. Pendant la plus grande partie des cinq premières décennies de l'Indépendance, elle a été personnifiée par le Roi Hassan II.

Lorsque la monarchie s'est dégagée de la tutelle du Protectorat, elle a été confrontée à un pays profondément marqué par le dualisme, société moderne et société traditionnelle. Sa longue expérience lui avait appris que la société traditionnelle, surtout la société rurale, était encore profondément conservatrice, qu'elle était fidèle à ses valeurs sociales et religieuses. Les messages de l'histoire – ceux tout au moins des essais de réforme de la fin du Maroc précolonial ou ceux de l'administration du Protectorat – lui avaient appris à ne pas en brusquer les changements. Mais une autre partie du Maroc, le Maroc moderne, avait changé en profondeur. Le combat politique pour l'Indépendance avait fait émerger des élites nouvelles, marquées par plusieurs héritages idéologiques mais unanimement convaincues de la nécessité de changements pour le "progrès". Ce combat avait aussi politisé des classes urbaines – employés, enseignants, ouvriers – déjà insérées dans la modernité.

La stratégie de la monarchie, que l'on pourrait peut être lire en filigrane en survolant les débuts de l'Indépendance, semble avoir été celle d'une double rationalité du pouvoir. Il fallait, certes, promouvoir des politiques de progrès, mais il fallait en même temps éviter de brusquer le changement dans les couches les plus stables de la société et principalement celles constituées par les populations rurales. C'est dans cet exercice d'équilibre, qui se voulait dynamique et évolutif, que la monarchie semble s'être alors engagée. D'un côté, en mettant en place un système de contrôle politique étroit des populations rurales finalement peu différent de celui du makhzen ancien mais avec des techniques administratives plus modernes. De l'autre côté, en laissant s'installer une technocratie qui pouvait répondre aux revendications de progrès des élites politiques et aux besoins de modernisation du pays. Entre les deux, il ne pouvait y avoir qu'une démocratie formelle, l'histoire ayant enseigné l'importance de la temporisation dans le changement social.

Cet exercice était, par essence, extrêmement difficile, et les risques furent grands depuis le début. La stabilité du monde rural, qui représentait alors la plus grande partie de la population, constituait un objectif majeur. Comme le rappelle l'ouvrage de Rémy Leveau, le fellah était le gardien du trône. Le système de contrôle qui fut mis en place dans les zones rurales fut particulièrement efficace, mais il eut aussi pour effet de démobiliser pour longtemps les initiatives de leurs populations. La technocratie qui se mettait en place pour gérer le développement fut, pour sa part, confrontée durement aux multiples pressions idéologiques des élites politiques – celles

qui se référaient au modèle nassérien du socialisme arabe, aux modèles marxistes, à des modèles nationalistes – qui, à l’époque, demandaient des réformes radicales pour changer très vite la société.

L’un dans l’autre et avec de multiples crises, dont les attentats contre la personne du roi, ce fut une situation de compromis qui prévalut, celle-ci assurant un équilibre incertain entre des progrès réalisés par les politiques conçues par l’administration du développement et le soutien recherché d’une société rurale déjà en cours de transformation. Cette situation ne pouvait évoluer que de façon conflictuelle, et la monarchie comprit très vite qu’il fallait promouvoir des changements. Mais, par référence à son expérience historique, elle ne pouvait considérer un changement que par lents paliers. La récupération des provinces sahariennes lui donna de premiers prétextes pour accélérer le tempo, et les résultats, malgré les crises sociales et les répressions qui parsemèrent ce chemin, se lisent aujourd’hui dans un Maroc sur la voie d’une démocratisation réelle.

Avec le recul, cette prudente évolution semble, malgré ses nombreux écarts qui ont meurtri le pays, avoir aidé le Maroc à mieux mûrir politiquement. Elle lui a permis, en tout cas, d’éviter les ruptures, encore ouvertes, qui ont marqué les pays qui se sont engagés dans des aventurismes sociaux comme, par exemple, celui du socialisme nassérien ou syrien et où les oppositions ne peuvent se manifester que sous la forme de fondamentalismes peu ouverts au progrès. Cette évolution a, bien que dans une certaine douleur, contribué à préserver l’identité de la nation, sa culture, sa spécificité religieuse ainsi que, et surtout, la continuité de son histoire. Nul ne conteste aujourd’hui, au Maroc, que la monarchie soit le ciment de la nation – bien que nombreux soient ceux qui en souhaitent l’évolution politique. Ce sont aujourd’hui des richesses qualitatives que beaucoup de pays en développement, particulièrement ceux qui ont encore des problèmes d’identité, peuvent envier au Maroc. Malgré ses crises, la lente transformation du pays semble lui avoir donné une cohérence historique dans la longue durée, dont on peut regretter qu’elle ait été fondée sur une pratique autoritaire trop souvent répressive mais dont on ne peut que constater les ouvertures qu’elle offre au futur.

On aurait peut-être pu aller plus vite, ne pas attendre si longtemps le changement. Peut-être ! Mais il est difficile de réécrire l’histoire. Celle-ci se mesure à son présent et à son devenir possible. Ce devenir est tout entier dans les choix qui seront faits aujourd’hui. Ceux-ci seront d’autant plus porteurs qu’ils auront été faits dans le contexte d’une gouvernamentalité du développement profondément associée à la démocratisation et à la réduction des inégalités. Cela signifierait la remise en cause, par la concertation et par des mécanismes de contrôle démocratique, d’une gouvernamentalité du développement jusqu’à maintenant pilotée et gérée par une technocratie entièrement étatique. Le dialogue avec la société réelle, la décentralisation de l’élaboration des programmes de développement, une gouvernance locale responsable en sont probablement les clés les plus déterminantes.