

## TABLE RONDE N°4

### LE « DÉVELOPPEMENT » CONTRE LA « REPRÉSENTATION » ? COMPARER LA « TECHNICISATION » DU GOUVERNEMENT LOCAL AU LIBAN ET AU MAROC

Myriam CATUSSE, CNRS / IREMAM,

Karam KARAM, Université libanaise/IREMAM

#### INTRODUCTION<sup>1</sup> :

Le « retour du local » dans les préoccupations des réformateurs internationaux ou nationaux comme dans celles des analyses de sciences sociales constitue en soi un prisme d'interrogations particulièrement riche en termes de transformations *de* ou *dans* les régimes (Rouquié, 1985 : 615 et ss. ; Schlumberger et Albrecht, 2004). Cette dernière formule peut poser problème (où commence et termine le changement *de* régime ?), mais elle présente l'avantage de mettre l'accent sur des processus de transformation du politique, autrement qu'en terme de rupture fondamentale. Assimilé à un espace refoulé du politique ou muselé dans la logique de la formation d'Etats centralisés (et parfois autoritaires), l'espace local du politique ré-intéresse les sciences sociales depuis une décennie au moins. Ceci s'explique par les transformations de l'urbain en particulier, les processus de métropolisation et des défis qu'ils soulèvent. Ceci s'explique aussi, dans les pays « en développement », par une tendance au renversement apparent des politiques publiques sous l'impulsion notable des institutions financières internationales et des ONG de développement. C'est certainement également le fait, en Amérique latine en particulier, des mobilisations « altermondialistes » qui ont fait de l'expérience d'autogestion et de participation locale de Porto Alegre le symbole d'une politique « autrement » défendue dans les Forum sociaux (« penser global, agir local »).

Si les travaux de sciences politiques dans les démocraties occidentales sont aujourd'hui nombreux sur le « fait local » et singulièrement sur l'action publique dans les contextes urbains, s'ils se sont également enrichis à propos de l'Afrique noire (Lebris, 1999 ;

---

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

Jaglin et Dubresson, 1993) et de l'Amérique latine<sup>2</sup>, dans le monde arabe en revanche ce n'est que récemment que la réflexion s'est relancée. De premiers travaux avaient balisés la réflexion, à l'instar de ceux de R. Leveau (1976) ou Seddon (1977) au Maroc ou de M. Seurat (1985) en Syrie et au Liban, en termes de périphérisation ou au contraire de prégnance de solidarités localisées et communautaires et de logiques segmentaires<sup>3</sup>. La décennie 1990 a vu un renouvellement de la réflexion, d'abord par les géographes urbanistes puis devant des trains de réformes politiques rapides<sup>4</sup>. Dans le cadre des vastes mouvements de réformes contemporains, la région n'échappe pas au mouvement : l'articulation action publique/action politique au niveau « local » est en tout état de cause mise à l'épreuve de proto-récits qui la conjuguent en creux ou en plein à la question de la transformation des régimes (sous l'étendard par exemple de la « décentralisation de la démocratie » si l'on s'en tient au mot d'ordre lancé lors de la deuxième conférence des Nations Unies sur les établissements humains d'Istanbul en juin 1996), comme si au fond pouvaient se décliner de manière gigogne ou homothétique les métamorphoses du régime, du champ politique « local » et de la ville<sup>5</sup>.

L'analyse est classiquement tiraillée entre deux paradigmes antinomiques. D'une part, sont mis en valeur des particularismes locaux, des réseaux clientélistes ou patronaux, des logiques notabilières, communautaire, conservatrices, voire périphérisantes [outre les ouvrages de Tarrow (1977) et de Gremion (1976) dont A. Signoles (2004) propose une relecture à propos de la Palestine post-Oslo, citons pour ce qui nous concerne les travaux de Hourani (1981), régulièrement convoqués dans les travaux récents sur le Proche-Orient, pour la figure du « néo-notable » qu'il propose (Favier, 2005 ; Legrain, 1999) ou plus récemment la thèse de M. Hachemaoui sur les relations de clientèle en Algérie (2003)]. D'autre part, le « local » est convoqué comme « petite madeleine de la démocratie » (Wolton, 1990), matrice de l'idéal de la démocratie directe ou participative, de l'autogestion et de la « proximité ». Dans les deux cas, « l'analyse localisée du politique » (Briquet et Sawicki, 1989) sert tour à tour à décrire et analyser les formes de régime et à avancer pour certains aujourd'hui l'hypothèse d'une démocratisation de ce dernier (El-Maoula el-Iraki, 2003). D'autres s'y sont penchés dernièrement afin de comprendre les modalités d'institutionnalisation de l'Etat et les logiques de territorialisation contradictoires qu'elles mettent en œuvre, dans le cadre de la fragile formation des Etats palestiniens et libanais (Signoles, 2004 ; Harb, 2005). Plus largement ces questions, traitées à partir de cas arabes, doivent être ancrées dans la réflexion contemporaine sur les modalités de la « gouvernance », débat qui a eu tendance à se concentrer sur contexte de démocraties représentatives occidentales (Gaudin, 1995 ; Le Gales, 2003). Nous nous proposons de l'aborder à la fois dans sa dimension analytique (à travers le problème de l'articulation entre *politics* et *policies*) et dans ses aspects sinon prescriptifs, du

---

<sup>2</sup> La littérature y est abondante. Sur la question de la décentralisation et de la démocratie, citons l'ouvrage collectif de Borja *et alii* (1989) ; sur les questions de budgets participatifs : Gret (2002) ou Abers (2000) ; sur les logiques de décentralisation : Vidal (1996) ou Nickson (1995). Le récent *Gestion de proximité et démocratie participative* (Sintomer *et alii* (2005) accorde une place à des expériences européennes, sud américaines et africaines.

<sup>3</sup> A souligner d'ailleurs, que le Maroc et le Liban ont été des postes d'observation et de théorisation privilégiés dans la région pour la théorie de la segmentarité, en la liant très étroitement à celle du clientélisme, et dans le cas du Liban à celle du confessionnalisme. Voir Gellner (1969), Waterbury (1975) pour le Maroc, Schmeil (1976) ou Johnson (1986) pour le Liban.

<sup>4</sup> De façon non exhaustive voir Lavergne et Duvigneau, 1995 ; Favier, 2001 ; Signoles, El Kadi et Sidi Boumedine, 1999, et plus récemment les thèses de Legros, 2003 ; Signoles, 2004 ; Harb, 2005, etc.

<sup>5</sup> A l'inverse au fond de ce que nous apprennent les tenants de la micro-histoire qui mettent en lumière l'intérêt des variations d'échelles de l'analyse.

moins normatifs (la « bonne » gouvernance ressortant avant tout du discours des gouvernants, de leurs bailleurs de fonds et de leurs challengers).

Au-delà des effets de modèle et des pièges de la synecdoque qui se multiplient avec l'idée d'une « transition » mécanique<sup>6</sup>, en « kit » et par le local<sup>7</sup>, nous proposons dans le cadre de cette étude de comparer au Liban et au Maroc des processus plus sourds et complexes, qui nous semblent apparaître à l'épreuve de la comparaison. Processus de transformation ou/et de stabilisation de modes de gouvernement, d'accès et d'exercice du pouvoir comme de production de politiques publiques, au gré de réformes dites « décentralisatrices ». Nous nous sommes interrogés en particulier sur la concurrence entre divers registres de légitimation convoqués par les gouvernants nationaux ou locaux, leurs rivaux ou des acteurs intervenant à différents titres dans la définition non seulement de l'intérêt commun mais encore des responsabilités et des outils adéquats de l'action publique *et* de l'action politique. Il s'agit donc de partir d'une comparaison de transformations au sein de régimes, transformation des institutions, de leurs acteurs et de leurs « raisons », des coalitions mais aussi des formes de légitimation et de contestation. Nous partons du constat que dans deux sociétés politiques aussi différentes que le Maroc et le Liban, pourtant tout deux parfois classés dans des types communs aux larges et imprécis contours<sup>8</sup>, un face à face se joue entre « légitimité représentative » et « légitimité technique » ou « gestionnaire ». Rien n'indique qu'il soit de même fracture.

Dans ce texte, nous ne travaillons pas sur la situation d'expert ni sur la production d'expertise, au sens plein et complexe des termes. En revanche, nous nous sommes penchés sur les raisons, en intérêts et en valeurs, portées par des justifications d'ordre « techniques » et « gestionnaire », reliées à des projets de « développement », dans des controverses sur l'action publique et l'action politique. Le recours à des arguments de ce type, qui peut prendre la forme d'un discours ou de dispositifs experts, est l'objet d'attentions particulières, dans les « démocraties occidentales » comme dans les pays justement « en développement ». Plus ou moins explicitement, il est d'abord accroché à la classique typologie weberienne des processus de légitimation et précisément à l'idéal-type d'un mode rationalisé de gouvernement, celui de la bureaucratie efficace. La notion de technicité, comme celle d'expertise, reste instable et renvoie empiriquement à des réalités non homogènes, à la mobilisation d'acteurs hétéroclites. Le mythe d'une rationalité absolue de l'action publique fonctionne, bien que la sociologie du choix rationnel montre non seulement les limites de la rationalité mais aussi la concurrence entre diverses raisons. Ceci a conduit à trois conclusions, devenues postulats d'analyse, dont notre étude montre les limites : d'une part, comme si la croyance en une « science » - et les techniques qui en découlent – allait de soi et de façon uniforme et du fait de sa prétention à la « rationalité », la légitimation par le savoir ou la

---

<sup>6</sup> Transition politique mais également économique ou sociale, comme l'indique la vigueur contemporaine de l'idée de « développement local ».

<sup>7</sup> A ce sujet, voir M. Catusse (2005) et plus largement Le Bris *et alii* (2004).

<sup>8</sup> Pour d'aucuns parmi les « régimes arabes » (quoi que le Liban soit souvent convoqué comme figure d'exception), pour d'autres dans la fameuse « zone grise » entre autoritarisme et démocratie, puisque tous deux au fond présentent les caractéristiques de « pluralisme limité » : pour Linz (1975), ce dernier paradigme, propre aux situations autoritaires, qualifie des situations où, tout en gardant l'alternance et la compétition pour le pouvoir en dehors de la volonté de leurs citoyens, les autorités publiques tolèrent une sorte d'opposition et d'expression politique tant qu'elle ne met pas en cause la légitimité des gouverneurs. Cette opposition est souvent, consciemment ou non, soit limitée à certains secteurs délimités par les dirigeants en place, soit cooptée par ces derniers dans la perspective d'un élargissement contrôlable de leur assise dans la société. La répression s'y exerce souvent sur les seuls adversaires qui mettent en cause la légitimité du régime.

technique relèverait de processus peu variables, de cas en cas, à l'inverse de logiques plus « culturelles » de légitimation, engageant quant à elles un sens commun, et le partage de normes collective. D'autre part, cette forme de légitimation s'opposerait tout naturellement aux figures nobiliaires du pouvoir, dont A. Favier (2005 : 40-44) rappelle qu'elles sont couramment décrites comme inverses à l'optique de rationalisation et de spécification des activités politiques. Enfin, elle serait concurrente de l'appel au nombre et à la politisation (dans le sens le plus strict : les électeurs trancheront), pour reprendre la formule de M. Offerlé (1994 : 112 et ss.), de la capacité de représentation et de mobilisation. L'idéal de la bureaucratie techniciste, et de son efficace, contrasterait avec « l'instance politique, généraliste et porteuse de l'exigence démocratique » (Bafail, 2000 : 99). « Faire voir et montrer que l'on a la science (...) avec soi (...) pour les besoins de la cause, constitue désormais une ressource conjugable ou opposable à la loi du nombre » (Offerlé, 1994 : 121-122) Ceci étant, l'analyse des politiques publiques dans les démocraties occidentales a accordé une place de choix au rôle des experts ses dernières années, au-delà de la question de la légitimation<sup>9</sup>. Acteurs centraux de la « gouvernance », ils transformeraient les modes de faire de l'action publique. Et dans les pays en voie de développement, les bailleurs internationaux encouragent la spécialisation et la professionnalisation des « city managers » selon la formule employée par des organisations du système ONU pour désigner les techniciens et fonctionnaires de l'administration urbaine.

En tout état de cause, les réformes de décentralisation, soutenues notamment par les agences de développement internationales, posent de fait, à côté de questions de légitimations sur lesquelles nous reviendrons, des problèmes de compétences et d'adéquation entre la demande sociale (c'est essentiellement vers les élus que se tournent les citoyens pour adresser leurs doléances et mécontentement) et des connaissances « prédisposées » (Massardier, 1996 : 163). Comme le souligne F. Bafail (2000 : 75) à propos de ce qui apparaît comme une dialectique en Pologne entre modernisation de l'administration et apprentissage de la démocratie locale, « dès lors que l'élaboration et la mise en œuvre de politiques publiques [sont] soumises à la critique des citoyens, l'efficacité devient une obligation ». Les dimensions fonctionnelles des institutions locales sont effectivement mises sur la sellette, comme le montrent les travaux récents de A. Signoles (2004) en Palestine et de M. Harb (2005) au Liban : la capacité notamment à produire et distribuer des services publics s'avère centrale.

Expliquons comment s'entendent ici les catégories de « légitimité représentative » et « légitimité technique ». Construites pour l'analyse, mais également, nous le verrons, validées par les acteurs dans des jeux de concurrence, elles sont loin d'être exclusives, dans les processus où elles sont mobilisées : d'une part, les formes de légitimation sont loin de se limiter à ce diptyque (ni au triptyque weberien d'ailleurs). D'autre part, empiriquement, elles peuvent se conjuguer pour décrire les cas sur lesquels nous avons travaillé (des élus prétendant à la technicité, des « technocrates », « gestionnaires » ou « experts » cherchant à se faire élire. Un candidat peut être élu pour ses compétences techniques, un élu devenir expert à travers l'exercice de son mandat<sup>10</sup>). En ce sens, ce qui nous intéresse, c'est en vertu de quoi

---

<sup>9</sup> A ce sujet, voir par exemple les actes de l'atelier « expertise et politiques publiques », V<sup>ème</sup> congrès de L'ASFP, Aix-en-provence, 1996.

<sup>10</sup> Le développement d'une professionnalisation politique chez certains acteurs associatifs s'explique, comme le souligne J. Siméant, par « l'effet que peut avoir l'investissement dans les connaissances techniques et savantes des militants » sur une sortie, à terme, « des engagements les plus militants et une entrée dans des univers de "l'entre deux" et de l'expertise, tant l'accumulation de connaissances peut devenir monnayable dans d'autres univers que ceux du militantisme » (Siméant, 2002 : 32).

agissent les acteurs compromis dans des conflits sur des politiques locales, quels sont les échelles de priorité qu'ils défendent, et selon quelle efficace ? Nous sommes particulièrement attentifs enfin aux variations même de ces formes de légitimation : la représentativité ne se limitant pas à la représentativité électorale, notamment – mais pas seulement – dans les cas qui nous occupent, la situation de techniciens ou d'experts recouvrant également des champs de compétences et de statuts et de positions sociales très diverses.

Ensuite, et c'est la conséquence du point précédent, ces catégories que l'on utilise pour décrire les processus que l'on compare se comprennent à travers les usages qui en sont fait. Il se trouve qu'empiriquement, nous constatons que l'argument démocratique de la représentation est souvent mis à l'épreuve d'arguments sur l'efficace technique. Partant, si l'on a cherché à décrire et comprendre la façon dont localement se jouent des conflits convoquant des systèmes de justification technicistes ou représentatifs, c'est parce que nos terrains nous y invitaient, mais aussi parce que cet aspect là de la controverse politique nous permettait d'interroger les formes et articulations des politiques publiques et de la mise en concurrence pour le leadership local. En termes de processus, elles nous permettent de discuter, en nuances, des thèses de la *politisation* ou de la *dépolitisation* de systèmes politiques que nous avons nous-même pu défendre (Catusse, 1999, chap. 4). Qu'entend-on par « dépolitisation » ? En premier lieu, un déplacement manifeste, sinon rationnellement organisé, de l'identification et/ou du traitement de questions publiques hors de la sphère des *politics*. C'est en ce sens par exemple que l'on a pu analyser l'entrée en politique des entrepreneurs marocains comme participant d'une dépolitisation par « économisation » du politique (Catusse, 1999). A l'inverse, on a fait l'hypothèse au Liban que le recours à l'expertise associative pouvait tant dé-politiser le problème qui quitte alors le domaine des politiques pour être traité par des techniciens que politiser des compétences : le problème soulevé par des experts sert alors à interpeller le politique (Karam, 2004). Cette première perspective présente certainement l'inconvénient de sur-évaluer l'action politique par rapport à l'action publique. D'autres proposent de raisonner à partir de l'idée d'*a-politisation*, mais l'écueil reste le même : « généralisation de modalités dépolitisées de passage au politique de la part des acteurs – dont témoigne par exemple, l'invention de la « société civile » – ; euphémisation des enjeux politiques des optimisations économiques et « économisation » (...) des enjeux purement politiques » (Ferrié et Roussillon, 2004 : 59). La formule employée par P. Kingston (2003 : 1-2) pour qualifier les modalités de l'aide au développement, est peut être la plus précise : le Liban de l'après-guerre serait, à ses yeux, la scène de processus « *anti-politiques* » (*anti-politics*) qui s'observent en particulier dans l'articulation des relations entre agences d'aides internationales et associations locales : « si, d'un côté, les stratégies de *peace-building* montrent la promotion d'institutions plus larges et plus participatives, de l'autre, elles tendent à faciliter la consolidation d'institutions politiques élitistes ». L'investissement de partenaires étrangers, aux agendas particulièrement normatifs, ne se traduit pas nécessairement par une transposition mécanique de ces agendas mais au contraire par une série d'adaptations et de négociations réciproques qui ne passent pas par la critique des urnes. En tout état de cause, la problématique est ni nouvelle, ni spécifique, du moins ontologiquement, aux sociétés sur lesquelles nous travaillons. Revisitant *l'Etat en action*, P. Muller (2004 : 39) relève lui aussi le paradoxe de la « dépolitisation de l'action publique » : « dans quelle mesure la montée en puissance des politiques publiques et la sophistication toujours plus grande de leurs instruments débouchent-elles sur une forme de dépolitisation ? ». « Faire de la politique, affirme-t-il, c'est toujours, et de plus en plus, faire des politiques publiques ». Ceci a des conséquences sur les articulations entre action publique et action politique. Si l'on s'en tient au sens commun, l'élu serait l'homme politique par excellence, le technicien celui d'arènes neutralisées, aseptisées et dénuées d'enjeux politiques. Bien évidemment, c'est à l'encontre de ces deux dernières représentations en usage, qui

fonctionnent d'ailleurs en partie pour les acteurs sur lesquels nous travaillons, que nous nous situons.

H. Rachik (2004 : 469 et ss.) engage avec fermeté à ne surtout pas dénuer de sens les objets politiques dans la région arabo-musulmane. « l'exotisme serait de rechercher systématiquement le politique en dehors des formes habituellement connues et reconnues par les démocraties occidentales. (...) ». Nous le suivons. Notre étude porte sur les avatars, les degrés et les significations d'une « technicisation » de la controverse politique. L'analyse montre que le découplage entre la « sphère de l'action publique » comme celle des experts, et la « sphère de la représentation » comme celle des familles, des partis, etc., découplage renforcé dans nos cas par l'appareil critique mobilisé contre « l'ignorance » des élus, est non seulement complexe, politiquement efficace, analytiquement plus arbitraire, mais qu'il se pose en termes remarquablement différents dans les cas sur lesquels nous travaillons.

Nous nous proposons donc d'examiner dans leurs interactions *in situ* la construction et la fonction de discours sur les « élites légitimes »<sup>11</sup>, la mise en place ou le déplacement de dispositifs de gouvernement – d'action publique et de légitimation – et des logiques de concurrences, de circulation et de (re)production des élites. Regardons comment se conjuguent ou non, comment s'articulent loin de schéma univoques ou manichéens, le recours à des formes de légitimité représentative – dans des contextes où le pluralisme est « limité » – et à des formes de légitimité technique comme garante du l'impératif du développement, dans un contexte où les gouvernements, et dans une large mesure les bailleurs de fonds et donateurs d'ordre internationaux – ont tendance à opposer aujourd'hui l'un à l'autre dans un schéma prioritaire (le marché d'abords, la démocratie viendra ensuite)<sup>12</sup>.

Reste à expliquer justement le type de démarche comparative que nous avons suivie dans le cadre de cette étude. Considérant les récentes réformes de l'action publique en matière de gouvernement local au Maroc et au Liban, nous voulions proposer des pistes de réflexion sur les recompositions potentielles du politique. L'action publique tend-elle à s'émanciper de la compétition politique ? Comment joue dans ce contexte le recours à des arguments techniques ? Est-ce l'instrument privilégié de processus de dé-politisation ?

L'intérêt premier de travailler sur le Liban et le Maroc était d'abord de travailler par contraste, dans la mesure où au niveau des relations entre le local et le central, l'articulation entre *politics* et *policies* est quasiment inverse (*partie I*). Si Ch. Tilly (1995) lui même admet que l'ambition des « larges comparaisons » s'est quelque peu fanée<sup>13</sup>, cette première perspective, nous situant « de loin », nous permet de mettre en relief le poids de l'héritage socio-politique, de la résilience ou de la « path-dependance » diraient d'autres, dans le cadre desquelles sont décidées et mise en œuvre les politiques de décentralisation présentées comme

---

<sup>11</sup> « Professionnels, élites ou leaders renvoient, et même si ceux qui l'emploient n'en ont pas toujours conscience, à un univers théorique. Ils sont un parti pris sur la réalité, une manière d'opposer déjà des acteurs possédant certaines caractéristiques à d'autres qui ne les ont pas » (Ysmal, 1985 : 603).

<sup>12</sup> En terme de décentralisation tout particulièrement, les approches des bailleurs diffèrent en partie, du moins dans les outils et les moyens mobilisés. Tandis que la Banque mondiale produit un lexique à prédominance économique, articulé autour de la notion « d'efficacité », et des réformes de la fiscalité et d'encouragement à l'investissement local, le PNUD privilégie une thématique sociale et politique, autour du concept de « participation », *via* des programmes de formation de la population et des décideurs. Sur ce sujet Dewailly *et alii* (2004 : 28-29).

<sup>13</sup> Trois types de raisons à cela selon lui : une inadéquation ontologique (penser des espaces sociaux aux logiques propres et intrinsèques), renforcée par la désintégration du système des Etats et les apports de la pensée interrelationnelle, institutionnelle et historique.

mécaniques et a-historiques par les réformateurs. La comparaison et l'introduction d'éléments diachroniques dans l'analyse permet de considérer l'effet des institutions, au sens large du terme, sur le politique, dans toutes ses facettes (*politics/policies* et *polity*). Ainsi apparaissent à l'examen des « effets sociétaux » ou « nationaux » contrastés, qui nous engagent à intégrer à nos hypothèses la nature des « régimes » et notamment l'articulation entre « l'Etat » et la société « locale ». Ainsi, allons nous questionner la pertinence du paradigme du centre et de la périphérie, celle d'un schéma du local contre l'Etat, la nature « localiste » de la lutte politique au niveau national et en dernier ressort la « puissance » de l'Etat sur la société ou de la société sur l'Etat<sup>14</sup>. Ceci nous permet également de saisir d'emblée et ensemble, à travers l'observation des logiques d'un cadre réformiste apparemment semblable – celui de la décentralisation soutenue par des bailleurs internationaux –, des formes d'articulation de luttes pour le pouvoir politique (*politics*) et des logiques de l'action publique (*policies*) particulièrement dissemblables, où les logiques de « technicisation » du politique se révèlent divergents. En ce sens, si la « décentralisation » participe d'une réforme de l'Etat et de son action, c'est bien le processus de formation de l'Etat qui joue dans les processus d'articulation de l'action publique et de l'action politique au niveau local. Mais, en considérant des cas d'études plus spécifiques et sectorisés (*partie 2*), s'observent des familiarités entre les processus observés au Liban et au Maroc, ce qui amènent à reformuler nos questions de départ. Ce second ordre de comparaison montre que la compétition entre des registres de légitimation relève d'usages non univoques et rend compte de la transformation des élites et de leurs positionnements autour de figures d'*insiders* et d'*outsiders*.

## PARTIE 1 – « DE LOIN » : DES TECHNIQUES DE GOUVERNEMENT CONTRASTÉES

Comme ailleurs, les réformes dites de « décentralisation » au Maroc et au Liban renvoient à un large faisceau de procédures et d'orientations. Le terme même de « décentralisation » est souvent utilisé de « manière générique pour subsumer une série de processus, qui selon les lieux présentent des traits partiellement différents » (Leclerc-Olive, 2001 : 9). La mise en œuvre de réformes contemporaines, notamment dans les pays en voie de développement, s'organisent cependant autour de dispositifs généraux communs : les nouvelles lois ou projets de lois en cours de discussion combinent des visées de décentralisation et de déconcentration ; elles s'accompagnent d'appel au privé et la « société civile » pour prendre part à l'action publique ; et elles s'appuient sur de nouveaux modes de faire et techniques de décision ou d'action : gouvernement par contractualisation de partenariat entre pouvoirs publics et acteurs privés divers. Si les formules varient, la tendance est à l'institution d'agences spécialisées, dont les prérogatives sont rarement encadrées par la loi, en charge de secteurs où l'investissement est important : La Banque mondiale encourage le développement d'*utilities*, sous la tutelle du pouvoir central, ou la concession ou gestion déléguée de services publics urbains à des sociétés privées, dans les domaines de l'adduction d'eau et d'électricité, d'assainissement, de traitement des ordures ménagères, de transports, etc. D'autres organismes sectorisés se développent, grignotant *de facto* les prérogatives des institutions municipales, quand bien même ces dernières peuvent être également réformées et modernisées.

---

<sup>14</sup> Si J. Migdal (1988) soutient la thèse d'Etats faibles et de sociétés fortes dans les pays du Tiers-monde, récemment, Ph. Droz-Vincent (2005) décrit la région proche orientale comme faite d'Etats *et* de sociétés faibles.

En termes de principes, ces réformes s'appuient sur un consensus, partagé et véhiculé notamment par les agences internationales de développement : non seulement l'échelle « locale » est idoine pour la promotion d'une démocratie représentative et de proximité, mais le développement économique national dépend de la capacité à attirer localement les investissements.

Les cas sur lesquels nous avons travaillé sont loin d'être uniques, du moins ontologiquement. Mais les occurrences du recours à des arguments techniques dans des processus de légitimation ne suivent pas nécessairement les mêmes règles. Elles ne s'inscrivent pas non plus nécessairement face à des enjeux similaires, qu'ils soient matériels ou plus symboliques. C'est ce que l'on peut montrer en considérant les formes d'articulation locale entre *politics* et *policies* et leurs éventuelles transformations dans le cadre des décentralisations libanaises et marocaines.

Maroc et Liban se sont engagés au cours de la dernière décennie dans des réformes de leurs collectivités locales. L'arène locale est convoquée comme l'arène physique ou métaphorique de la « transition » (démocratique ?) dans le cas du Maroc (El-Maoula el-Iraki, 2003), de la « reconstruction » dans le cas du Liban (Favier, 2001 ; Harb, 1999). Loin du schéma d'un dégraissage de l'État marocain, la discussion sur une loi libanaise de décentralisation est associée à une ample réflexion sur la (re)construction de l'État. Si dans le premier cas, la réforme concerne essentiellement le cadre institutionnel des politiques publiques, dans le second c'est avant tout l'organisation de la compétition politique au niveau local qui structure les transformations. La question de la ré-articulation entre *politics* et *policies* se pose en termes éloignés dans les deux sociétés : au Maroc, c'est sur l'hypercentralisation des politiques publiques et de l'organisation de l'action politique que l'on peut mettre l'accent. Le rôle du palais s'avère central. Tandis qu'au Liban, le système est fortement concurrentiel entre le centre (lui-même reflétant des équilibres locaux, sur le modèle consociatif) et les chefferies locales, miliciennes durant la guerre, familiales et confessionnelles dans tous les cas. En ce sens, si l'action publique peut être en partie qualifiée de centralisée (les principales ressources sont au centre et jusqu'à 1998, les représentants locaux étaient les députés), la compétition politique y est très décentralisée ou plus exactement dé-centrée.

### *Maroc : la technique au service de la centralisation*

Dans le cas du Maroc, la décentralisation participe d'une « réforme de l'Etat », inscrite sur l'agenda public depuis la publication du rapport sévère de la Banque mondiale en octobre 1995 mettant à l'index notamment les structures administratives du pays. En 1998, le VII<sup>ème</sup> colloque national des collectivités locales, grand mess organisé par la direction générale du ministère de l'Intérieur, est présenté comme un moment charnière pour faire le bilan en termes de décentralisation et proposer des axes de réformes. Dans son discours introductif, le puissant ministre de l'Intérieur, D. Basri s'explique : « Sa majesté le Roi a décidé d'imprimer aux collectivités territoriales un nouvel élan, et à l'administration publique d'une façon générale une démarche novatrice fondée sur un équilibre entre la décentralisation et la déconcentration. Le choix de ce thème pour le VII<sup>ème</sup> colloque national des collectivités locales par sa majesté le Roi (...) participe de la volonté du souverain de bâtir la force future

du Maroc sur une administration territoriale autonome, forte et performante»<sup>15</sup>. Un Programme national de gouvernance est élaboré sous la coordination du ministère de la Prévision économique et du Plan, appuyé par le PNUD. Rendu public en 2002, il recommande de décentraliser et déconcentrer les structures de décision et d'exécution. En novembre 2001, l'USAID finance quant à elle une étude diagnostique de la « Capacité locale pour la bonne gouvernance », dans le cadre de « l'appui au renforcement de la décentralisation et de la démocratie locale ». Au-delà de la structuration de ce débat polyphonique sur la décentralisation et la déconcentration, en faveur desquelles il semble y avoir consensus, la réorganisation des collectivités locales au Maroc s'est organisée principalement autour de deux moments : D'une part, seize Régions voient le jour comme collectivités locales, à la faveur des réformes constitutionnelles de 1992 et 1996. Le conseil de région, élu au suffrage indirect, est jusqu'à présent doté d'un pouvoir essentiellement de consultation et de proposition en matière de politiques d'aménagement du territoire et de développement économique. Sous-encadrés et sans moyen financiers, il est étroitement dépendant du préfet de région, le *wali*, qui est son autorité exécutive. D'autre part, en octobre 2002 est adopté au Parlement marocain une nouvelle Charte communale, remplaçant celle de 1976. Le nouveau texte, mis en œuvre à l'occasion des communales de 2003, remplace *a priori* les collectivités locales, et au premier chef les municipalités, au centre d'un vaste dispositif d'administration territoriale dont elles avaient été marginalisées (Catusse, Cattedra et Idrissi-Janati, à paraître). Il pose notamment les jalons d'une unification des grandes villes, qui avaient été scindées en plusieurs communes les décennies précédentes, essentiellement dans un souci sécuritaire. Cette logique de fusion pour les agglomérations de plus de 500 000 habitants appelle à une certaine dose de cohérence politique, administrative et territoriale des villes. Elle introduit en cela une rupture dans l'histoire des principes du gouvernement des villes marocaine où, ainsi que le montre le géographe M. Naciri (1987 : 62-64), le découpage incessant de l'espace urbain en municipalités était destiné à empêcher l'émergence d'un pouvoir urbain légitimé par les élections : « cette scissiparité continue du territoire [a] brisé l'unité de la ville et rendu la bureaucratie territoriale maîtresse de la décision ».

Certes, les élections communales de 2003 ont été l'occasion pour la première fois d'élire des président de conseil de « la » ville, que l'on appelle désormais communément « maires », et non plus des représentants de « parties » de ville. Ceci leur confère *a priori* une légitimité représentative – ou plus exactement numérique – plus importante que leurs prédécesseurs. Mais, la logique de « municipalisation » relève plus de logiques centripètes que centrifuges, toute initiée, contrôlée et encadrée qu'elle est par les autorités centrales. La « décentralisation » apparaît comme avant tout fonctionnelle et peu issue de revendications locales. Il s'agit avant tout d'un processus labellisé par les autorités publiques, les agences de développement, et dans un second temps par les médias. Elle reste largement entravée ou limitée, matériellement et politiquement par la centralisation au Palais et à la Direction générale des collectivités locales (DGCL) (Catusse, Cattedra, Idrissi-Janati, à paraître 2). En ce sens, la problématique de la décentralisation au Maroc s'inscrit typiquement dans le cadre des paradoxes de la transition où le régime et les acteurs politiques se plient à un « questionnaire »<sup>16</sup>, qui l'assimile, par déductivisme, à une dynamique de démocratisation, tout en reléguant aux marges les ressources conférées par une légitimation représentative. La décentralisation désigne ici un mouvement de délégation de compétences du centre vers des autorités locales, élues mais surtout déconcentrées. En effet, l'autre aspect des réformes

---

<sup>15</sup> Direction générale des collectivités locales, *Actes du VII<sup>ème</sup> colloque national des collectivités territoriales*, Rabat, publications du centre de documentation des collectivités locales, 1999, p. 25.

<sup>16</sup> Dans le sens où l'entend P. Veynes (1971).

contemporaines du gouvernement local au Maroc concerne les pouvoirs accrus qu'ont acquis ces dernières années, en dehors du cadre législatif, les gouverneurs (préfets) de provinces et préfectures et les *wali*-s (préfets) de région.

C'est là que s'exprime au Maroc une première opposition, « de loin » mais notable entre la « représentation » et le « développement ». Malgré les nouvelles ressources que leur offre la nouvelle Charte communale, les élus souffrent depuis au moins une décennie d'un déficit de légitimité. Des scandales publics à la fin de la décennie 2000 ont nourri une défiance à leur égard, du moins à l'égard de « l' élu » comme figure générique (au cas par cas, les représentations sont souvent plus nuancées en ce qui concerne « son » élu). Accusés de malversation, de mauvaise gestion, accusés d'être élus par corruption et achats de voix, ils sont jugés incompétents et peu représentants (Catusse, 2002b). Cette défiance à l'égard des institutions de représentation est validée ou agréé par l'expertise internationale, qui contribue à sa banalisation. Ainsi, dans son *Arab Human Development Report 2004*, le PNUD mesure le niveau de confiance à l'égard des institutions de chaque pays. Le Maroc figure parmi les pays où le Parlement, les partis politiques et les syndicats sont les plus « illégitimes » (moins de 10% de la population leur ferait confiance)<sup>17</sup>.

Les lieux des procès collectifs des élus locaux sont multiples : d'une part, des audits sont menés par des brigades d'inspection du ministère de l'Intérieur dans le cadre d'une vaste campagne menée en 2000, après la destitution de l'ancien ministre de l'Intérieur, D. Basri, considéré comme le concepteur de la carte électorale et du maillage politico-sécuritaire du royaume depuis 1976<sup>18</sup> ; d'autre part, les médias et la littérature par exemple s'emparent de la figure de l' élu corrompu, « rapace » et « puissant », pour reprendre les termes de romans populaires (Lamrani, 2000) ; enfin, l'analyse des conditions de l'élection emblématique des maires des grandes agglomérations en septembre 2003 permet de mettre sur la sellette leur capacité à mobiliser des références à leur légitimité représentative. Après ce moment « d'assainissement » et dans le contexte de l'application de la nouvelle loi, elle montre une faiblesse des organisations politiques dans l'action politique. Les taux de participation sont faibles, le nombre de candidats sans appartenance politique importants. Surtout, la désignation des présidents de conseil à Casablanca, Rabat ou Marrakech, retransmises en direct à la télévision pour les premières, ont été l'occasion de coup de théâtre et de nouveaux scandales, sur fond de trahison d'alliances partisans (Catusse, à paraître). Chacune de ces élections se révèle controversée. La coalition qui porte chaque maire au pouvoir est complexe et fragile, ce qui entrave d'emblée leurs capacités de négociation avec les pouvoirs centraux dont ils restent étroitement dépendants, parce que la DGCL, puis plus récemment le *wali*, sont les ordonnateurs et les contrôleurs de leurs budget<sup>19</sup> : ceci amène les élus qui le peuvent à

---

<sup>17</sup> Le tableau est lui-même repris, sans commentaires, dans le *Monde diplomatique* de juillet 2005, p. 11.

<sup>18</sup> Dans la veine de ces audits, à Casablanca (qui compte 29 communes urbaines jusqu'en 2003) par exemple, les présidents des importantes communes de Anfa, de Sidi Othmane ont été destitués en 2000 par leurs conseillers municipaux. Ceux de Aïn Chok et de Sidi Belyout ont démissionné sous leurs pressions. Quant aux conseillers de la commune de El Fida, c'est en vain qu'ils ont également déposé une demande de destitution de leur président « pour mauvaise gestion, prise de décision unilatérale, humiliation des conseillers, absences du Président et utilisation des ressources de la commune pour des intérêts personnels ». La presse commente : « Panique chez les communards. La fièvre atteint des sommets. Les visages se crispent. En effet, il ne se passe pas un jour sans que le ministère de l'Intérieur dépêche à l'improviste ses inspecteurs dans les communes du Maroc pour examiner les comptes de ces entités locales », A. Chankou, « Les communes dans la tourmente », *MHI*, 16-22/06/2000.

<sup>19</sup> Cette tutelle s'est avérée particulièrement contraignante pour les conseils communaux, dans la mesure où une fois voté, le budget est examiné, validé ou censuré par les services de la direction, ce qui, dans la pratique a entraîné une paralysie *de facto* des dépenses de nombreuses communes, les délais étant importants et

préférer composer avec la décision de la tutelle et, en amont, plaider auprès de cette dernière la « cause » de leur budget. Si ceci est possible dans les cas où ils en ont les compétences et la volonté politique mais aussi la capacité logistique (et notamment la proximité géographique), la tâche est nettement plus ardue pour les élus de communes plus modestes, sans cohérence politique et éloignées du centre, politiquement et géographiquement.

Or, parallèlement, ces années voient l'émergence des *wali*-s de région comme acteurs centraux de l'action publique locale, et notamment urbaine. Autorités « inconnues » ou presque des textes<sup>20</sup>, ces agents déconcentrés, représentants locaux du Roi et du gouvernement (avant tout du ministère de l'Intérieur), ont d'abord et prioritairement joué un rôle sécuritaire<sup>21</sup>. Mais l'institutionnalisation des *wali*-s connaît une inflexion notable au tournant des années 2000. En janvier 2002, une Lettre royale relative à « la gestion déconcentrée de l'investissement », sous le « regard enthousiasmé » du représentant de la Banque mondiale à Rabat<sup>22</sup>, leur confère d'importantes et originales prérogatives : ils sont désormais en charge de la gestion déconcentrée de l'investissement, du développement et économique et social des villes et des régions. Sous leurs tutelles sont immédiatement créés des Centres régionaux d'investissement (CRI), qui doivent jouer le rôle de guichet uniques pour les opérateurs économiques marocains et étrangers. Dans cette veine, leur autorité politique s'affirme au nom de leurs compétences techniques, ou de « technocrates ». Suite à l'éviction de l'ancien ministre de l'Intérieur D. Basri, s'organise une valse des gouverneurs, agents d'autorités qu'il avait lui-même nommés. Ce mouvement porte à la tête des wilaya-régions une nouvelle génération d'hommes. Le 27 juillet 2001, sont désignés ceux que les médias vont appeler les « techno *wali*-s ». sur les neuf *wali*-s nommés, sept pour la première fois ne sont pas issus des services du ministère de l'Intérieur. A noter qu'en septembre de la même année est nommé à l'Intérieur un autre personnage incarnant cette « technocratie », D. Jettou, homme d'affaires proche de la Confédération générale des entreprises du Maroc, ancien ministre des Finances, de l'industrie et du commerce, et PDG un temps de l'important Office chérifien des phosphates.

Les nouveaux *wali*-s sont des grands commis de l'État, diplômés des grandes écoles françaises, ingénieurs et souvent en poste à la tête de grands offices publics ou privés du royaume dont ils ont participé à la privatisation pour certains d'eux. Dans la région du Grand Casablanca, par exemple, que certains qualifient (rapidement !) « d'Etat dans l'Etat » du fait de son importance économique, c'est D. Benhima qui prend le poste. Ancien major de l'École polytechnique et de l'École nationale supérieure des Mines de Paris, ancien directeur général de l'Office national de l'électricité, ancien ministre des Transports, de la marine marchande,

---

l'intervention de l'administration non seulement effective mais non motivée. Tout appel d'offre émanant de la commune doit être visé par le ministère de l'Intérieur [ces dernières années plus souvent par le wali que par le directeur des collectivités locales]. La structure de la fiscalité locale, essentiellement le prélèvement des patentes, des taxes urbaines et la redistribution de la quote part de la TVA, redéfinie en 1996, prive les communes de marge de manœuvre autonome, puisqu'elle repose sur une redistribution des ressources par le gouvernement. Là où quelques latitudes existent, notamment les taxes sur les opérations de construction, la loi encadre les marges, laissant très peu de jeu aux élus locaux, qui doivent donc mettre en œuvre leur politique sans véritablement avoir de moyens de contrôle ou de marge d'action sur les ressources dont ils disposent.

<sup>20</sup> Malgré l'institutionnalisation progressive des *wali*-s et des wilayas, le droit est resté silencieux à leur égard pendant plus de 20 ans. Le *wali* de région n'existe juridiquement que par sa qualité de gouverneur (de la préfecture chef lieu de région), le gouverneur étant lui-même l'objet de quelques textes imprécis, jamais votés au Parlement : discours royaux, dahir (décret du Roi) de 1956, dahir de 1977 modifié en 1993, circulaire du Premier ministre de 1964. L. Akhmisse révèle dans son étude également un arrêté ministériel de 1983 relatif aux wali, tenu secret.

<sup>21</sup> Pour une histoire de l'institution wilayale, voir Akhmisse (2003).

<sup>22</sup> O. Godron, émission *Entreprendre*, chaîne de télévision 2M, 14/01/2002,

du tourisme, de l'énergie et des mines, il fut membre du G14, un « *Think tank* » de « technocrates » rassemblé en 1996 par Hassan II. Depuis sa wilaya, D. Benhima n'a cessé d'intervenir publiquement, au cours de son exercice pour dire la « bonne gouvernance » urbaine, fait rarissime, il convient de le souligner, de la part d'un *wali* ou plus largement d'un homme de l'Intérieur. Son père est un ancien Premier ministre de Hassan II, ancien ministre de l'Intérieur, qui a dirigé un temps le fameux Omnium Nord Africain, société privée dont la famille royale possède de nombreux capitaux. Pourtant, comme ses comparses à la tête des autres wilaya-s, et comme le nouveau ministre de l'Intérieur, D. Jettou, il incarne une nouvelle génération d'hommes politiques, proches du Palais, souvent en connivence économique avec ce dernier. Compte tenu des fonctions qu'il a occupé et de son origine familiale, ne peut proprement le qualifier d'*outsiders*. Mais il incarne, avec ses collègues, une certaine « technocratisation » des *policies* et des *politics* (Catusse, 2002a).

Dans le cas Marocain donc, l'impératif, qui paraît faire consensus puisqu'il est avancé comme discours d'autorité peu discuté, du moins en termes d'affichage, est celui du développement présenté comme affaire de *managers*. La politique se voit disqualifiée, comme frein à cette priorité, en tout cas en termes symboliques (Catusse, 2002b). Au niveau des politiques locales donc, l'articulation *politics/policies* est « perturbée » ou « informée » par une série de réformes *top/down*. La réforme transforme avant tout les modalités de l'action publique (on fait appel explicitement aux acteurs privés, pour investir et prendre en charge les services publics, à la société civile pour amortir les coups des transformations ; de nouveaux outils sont mis en place : urbanisme par planification, et contractualisation etc.). Elle touche également les enjeux et les termes de la compétition politique. La montée en puissance politique des *wali-s* paraît accompagner une série de processus disqualifiant affectant les élus. Mais la qualité de leadership local dont pourraient se prévaloir les *wali-s* se révèle fragile. Certes, à travers l'effort de publicisation de leur présence et de leurs actions locales, qui dénote avec la tradition non seulement d'opacité mais surtout de non-communication de leurs prédécesseurs, ils participent, en apparents leaders, *via* un marketing politique, à la « production de nouvelles représentations du territoire, à l'affirmation de nouveaux acteurs politiques et aux mécanismes de recomposition de l'action publique » (Genieys *et alii*, 2000 : 105). Représentants de l'exécutif et du Roi, « tenants lieux », leurs qualités personnelles sont remarquablement mises en relief. Ils deviennent par là des figures politiques centrales. Mais leurs liens avec leur territoire d'action, qu'ils prétendent transformer<sup>23</sup>, s'avère extrêmement faible au regard de deux éléments : D'une part, conjoncturellement, lorsque d'une décision royale, la même qui les a portés à ce poste, ils sont démis de leurs fonctions. En l'occurrence au printemps 2003, pour D. Benhima, lorsque se préparent des élections communales aux enjeux d'importance pour le pouvoir central<sup>24</sup>. D'autre part, plus structurellement, eu égard la distance entretenue entre le *wali* et ses administrés. L. Akhmissse (2003 : 41) le note clairement, en établissant un parallèle avec l'analyse de J.P. Worms sur les préfets français : « notre brève mais profitable incursion dans les murs de la *wilaya* du Grand Casablanca nous a permis d'apprécier tout l'appareil organisationnel instaurant une distance entre le *wali* et ses administrés qui vient renforcer son prestige et son autorité ». Si bien que pour reprendre le tableau proposé par Genieys *et alii* (idem : 108), où l'on aurait du mal à les placer, leur identité territoriale demeure faible.

---

<sup>23</sup> Pour rester dans l'exemple de D. Benhima, mentionnons par exemple son action fortement médiatisée à l'égard des espaces verts et des espaces publics de la ville sur lesquels il a voulu intervenir.

<sup>24</sup> Parce que le Parti de la justice et du développement affiche sa volonté de s'emparer des villes. *Voir infra*.

Si au Maroc l'idée de « retour » du local doit être nuancée tant les logiques de la décentralisation sont impulsées *top/down* et guidées par un souci de déconcentration plus que de participation, dans le cas du Liban elle paraît encore plus incongrue, pour des raisons diamétralement différentes : « dans le contexte libanais, marqué par une exacerbation des identités localistes et régionalistes pendant la guerre, le "retour du local", invoqué comme constat de départ de la publique des études consacrées aux municipalités, apparaît comme une expression pour le moins déplacée » (Favier, 2001 : 18). Dans ce cas précis, au XX<sup>ème</sup> siècle les autorités « locales » ont été et restent capitales alors que la formation de l'Etat connaît une trajectoire chaotique. Le degré de différenciation et d'autonomie de l'instance étatique est particulièrement faible, ce qui constitue un point de divergence important avec l'organisation du royaume marocain. Quinze ans de violences et de guerre « incivile » (Baydoun, 1993) se sont organisés autour d'un « désordre établi » (Kassir, 1997 : 7), dont hérite « l'Etat de discorde » (Picard, 1996) au sortir du conflit. Ce dernier a consolidé l'existence de baronnies locales, gérées par des familles qui investissent les municipalités avant-guerre ou par les milices durant la guerre. Les premières ont conféré un temps une « fonction de représentation politique [aux municipalités], surtout « tribunicienne », d'avantage qu'elles n'auraient joué un rôle de décision au niveau des politiques publiques » (idem : 16). Les secondes ont construit les territoires comme des « séparateurs de communauté » (Beyhum, 1997), à tel point qu'on a pu qualifier de « « décentralisation politique » les différentes propositions fédérales et mesures autonomistes visant à institutionnaliser la territorialisation des identités confessionnelles » (Favier, 2001 : 16). Les milices prennent en charge, sur leurs territoires, les services publics, grâce à l'économie de guerre et se substituent aux notables locaux, comme le montre M. Harb (2005) dans le cas de la *dahiye*, banlieue sud de Beyrouth. Au cours de ces années, les institutions municipales ont été mises à l'écart et désinvesties par les partis et milices. Si bien que jusqu'aux élections communales de 1998, elles vivaient avec des conseillers élus en 1963 pour la moitié environ, avec des représentants de l'Etat ou du territoire (*caïmacam* ou *muhâfiz*) pour les autres, où aucune consultation n'avaient encore été organisées.

La réflexion et les réformes « décentralisatrice » dans l'après-guerre se situent en conséquence dans une tension paradoxale de l'articulation entre action publique et politique publique. Celle-ci prend d'autant plus de signification que le système électoral génère une dichotomie importante entre pays réel et pays légal. La loi inscrit les votants dans les circonscriptions où sont inscrits leur registres d'état civil familiaux et non pas dans celles où ils vivent. Compte tenu des importants mouvements de population au cours du dernier siècle, des montagnes vers les villes du littoral, et durant la guerre, les décalages sont importants entre les circonscriptions électorales et les lieux où vivent les électeurs. Si bien que le lien entre représentant et représenté n'est pas forcément lié par l'action publique locale : on élit des représentants qui mettront en œuvre des politiques locales et fourniront des services dont on n'aura directement ni à profiter des bénéfiques, ni à subir les préjudices éventuels<sup>25</sup>.

---

<sup>25</sup> Dans certains cas extrêmes, dans les municipalités banlieues de Beyrouth, plus des trois quart des inscrits sur les listes électorales ne vivent pas sur le territoire de la circonscription et élisent des candidats qui ne résident pas nécessairement dans la localité.

En tout état de cause, le paradoxe est le suivant : on observe depuis l'indépendance une logique de centralisation administrative, mise à mal au cours du conflit où les politiques centrales sont réduites à peau de chagrin. Les municipalités en tous cas ont été créées au cours du dernier siècle comme participant à la formation de l'Etat central : ces institutions, concurrencées par d'autres formes locales de pouvoir, naissent dans une relation au centre administratif et politique. Cette incertaine et fragile centralisation se double d'une concentration physique et géographique de l'accès aux services dans l'agglomération beyrouthine. Mais ce processus est extrêmement contredit par un remarquable éclatement des centres de pouvoir, non seulement au sommet de l'Etat, partagé par les trois Présidents<sup>26</sup>, mais surtout en termes territoriaux. Autrement dit, si l'action publique est en partie le fait d'un système centralisé, qui a plusieurs fois, tenté de s'organiser autour des municipalités, notamment dans les années 1920 puis 1960, l'action politique, elle, s'organise localement, de façon décentralisée. Le « local fait le national » au Liban, alors qu'au Maroc, l'inverse pourrait être démontré.

C'est dans ce cadre que la décennie 1990 est le théâtre d'un processus de « centralisation de pouvoirs locaux multiples et fortement enracinés, qui préexistaient ou se posaient en acteurs alternatifs de l'Etat » (Dewailly *et alii*, 2003 : 2). D'une part, des réformes constitutionnelles visent à reconstruire l'Etat « d'en haut », d'autre part le « local » est l'objet de discours et d'attention particulières, de nouveaux dispositifs réglementaires, essentiellement en termes de déconcentration. Le document d'entente nationale, signé par le député à Taëf en 1989, pour clore le conflit, inscrit sur l'agenda la « décentralisation administrative ». Dans la perspective de reconstruction et de réconciliation, il s'agit d'une part, de répondre aux besoins des administrés en élargissant les prérogatives des autorités déconcentrées, et d'autre part, d'encourager la participation locale au développement économique et social du pays (*idem* : 11 et ss.). Mais au-delà de la déclaration de principe, les différents gouvernements n'ont que peu avancé dans la réforme. Un ministère des Affaires municipales et villageoise est créé en 1993. Il est occupé par des personnalités d'importance, proches du « parrain » syrien ou du Premier ministre Hariri. Puis il est mis sous la tutelle du ministère de l'Intérieur qui joue, comme au Maroc, un rôle central dans le contrôle et l'administration des collectivités locales. La loi municipale de 1977 n'a toujours pas été modifiée, sinon par des amendements marginaux. Pourtant, cinq projets de loi ont été soumis au Parlement, et les colloques et publications sur le sujet sont nombreux. En revanche, l'organisation d'élections municipales en 1998 va bouleverser l'articulation entre *politics* et *policies*. Ce scrutin propose une nouvelle scène pour l'affrontement pour le leadership local.

La décision même d'organiser ces élections, soutenue par une mobilisation importante associative du Rassemblement pour les élections municipales, est prise après plusieurs vagues-hésitations, justifiées par les pouvoirs publics par des raisons techniques ou sécuritaires : le spectre des années de guerre est brandi, les élections étant susceptibles, pour ceux qui veulent les reporter, de raviver les divisions (*idem* : 20). En effet, à l'inverse du Maroc, l'idée d'une sur-politisation des enjeux de l'action publique, *via* le poids du professionnalisme politique, est récurrente à propos du Liban. Elle fut évoquée pour expliquer les origines du conflit (El-Khazen, 2000) ; elle le reste pour expliquer les logiques de formation de l'Etat : ce dernier « reste une arène de compétition entre les représentants des différentes communautés » (Picard, 2001 : 202) et d'autre part entre des patrons qui se disputent l'accès aux ressources collectives. Le « chef a besoin du conflit pour montrer à sa communauté et à sa clientèle qu'ils ont besoin de lui. Le même conflit génère ressources et pouvoir » (Dagher, 2001).

---

<sup>26</sup> Le président du Conseil, sunnite, le président du Parlement, shiite et le président de la République, maronite.

Pourtant, les années d'après-guerre se caractérisent par une tentative de dépolitisation de la chose publique par les pouvoirs centraux et par la tutelle syrienne : les lois électorales assurent un accès au pouvoir peu compétitif ; les organisations comme la Confédération générale des travailleurs libanais sont neutralisées, par la création de syndicats concurrents ; certains partis politiques sont interdits. Dans ce contexte, la participation à la vie institutionnelle et politique est limitée. En tout état de cause, les scénarii de réconciliation sont duels, aux yeux de J. Bahout (1999) : soit la démobilisation du militaire et du politique, soit la réconciliation unanimiste où la « pudeur des communauté » fini par évacuer le social et le politique. Dans tous les cas, l'extrême politisation des lieux et de l'agir politique, si l'on peut s'exprimer ainsi, apparaît comme un frein essentiel à l'action publique nationale. Au niveau local, les travaux de M. Harb sur le rôle du Hizbollah et, dans une moindre mesure de Amal, dans la banlieue sud, à majorité shiite, de Beyrouth, montre à quel point la mise en place de projets, tel que celui d'Elyssar<sup>27</sup>, est l'objet de disputes politiques aux enjeux locaux et nationaux essentiels.

Les élections de 1998 ont donc été le principal élément perturbateur des relations entre l'action publique et l'action politique au niveau local dans le cas du Liban. On peut imaginer que cette articulation penche alors vers le domaine des *politics* et de la représentation décentralisée, plus qu'au Maroc où se sont d'abord les *policies* qui sont au cœur de l'action réformiste centralisée. Dans ce contexte, le rapport de forces entre différentes formes de légitimation, au nom de la représentativité ou de la technique, pèse différemment. Proposant une sociologie des candidats et des élus de 1998, A. Favier (2005) s'est employée, avec beaucoup de finesse, à examiner les transformations des « critères de la notabilité », du rôle des familles en politique et des logiques de territorialisation du leadership. Ceci l'amène à démontrer des dynamiques de « modernisation par le bas plus que de retour à l'archaïsme ». La famille, en tant que structure évolutive et certainement pas figée, peut jouer différents rôles aux côtés de réseaux clientélistes et d'appareils politiques partisans. En tout état de cause, souligne-t-elle, c'est en articulation avec des enjeux nationaux (et notamment l'accès au Parlement ou les disputes partisans), que se comprend une large partie de ces processus « locaux ». Les registres de la mobilisation électorale, montre-t-elle, à l'examen des programmes des candidats « présente[nt] une grande homogénéité : l'urgence de doter sa localité de services publics adéquats. Répondant sans doute à une nécessité, ces programmes de développement local s'inscrivent dans un paradigme modernisateur, mettant l'accent sur la technicité de l'action municipale et valorisant les compétences des candidats à intervenir dans les affaires de la cité, paradigme par ailleurs largement diffusé par les bailleurs de fonds internationaux présents dans le processus de reconstruction du pays. (...) Souvent au détriment de la défense d'un projet politique, le candidat se présente sous un profil technocratique (haut niveau d'éducation, études et expérience professionnelle à l'étranger, valeurs attachées à son métier d'ingénieur, d'architecte, d'avocat, d'homme d'affaires ou de médecins), en l'opposant implicitement au modèle du politicien aux commandes de l'Etat dans le Liban d'après guerre » (Favier, 2005 : 51). Ainsi, si émerge à la faveur de ce scrutin une élite locale qui se prévaut de sa représentativité électorale, cette dernière est largement héritière. Mais les legs sur lesquels s'associe cette élite locale, et les oripeaux dont elle se pare, sont multiples : si la référence au savoir et à la capacité technique fonctionne, le rôle des familles est central et l'ethnolocalisme que repère J. F. Legrain (1999) en Palestine se montre ici aussi déterminant. C'est précisément la superposition de sources de légitimation qui se révèle déterminante. Vu la dépendance des institutions municipales à l'égard de l'Etat central

---

<sup>27</sup> Etablissement public qui a pour objet ambitieux le réaménagement et la restructuration de la partie ouest de la *dahiye* (banlieue) sud de Beyrouth.

et des bailleurs étrangers, « la condition minimale d'une "bonne gestion municipale" est de construire ou de maintenir un solide réseau de relations avec les hommes politiques du centre » (Favier, 2005 : 64). De fait, les travaux de M. Harb (2005) nous permettent de broser ces tendances lourdes qui caractérisent l'action publique et l'action politique locale dans le Liban d'après guerre : elle montre en effet que l'action publique du Hizbollah, en terme de production et de distribution de services, organisé autour d'organisations autonomes opérant en réseaux, se combine à une triple entreprise de légitimation dans la banlieue sud, où il a marginalisé les anciens notables : un recours aux valeurs communautaires et religieuses (production d'une « sphère islamique » (*al-hâla al-islamiyya*)) ; la capacité à mobiliser et représenter, notamment à intercéder localement et nationalement pour la population locale (excluant d'ailleurs de façon plus ou moins violente ceux qui refusent de se reconnaître dans le Hizbollah) ; et enfin, la prétention à une action rationalisée, moderne, professionnalisée appuyée sur des compétences et une efficace remarquable de la part des « néo-techniciens » du Hizbollah, voire sur une expertise, *via* la production d'un Centre d'étude et de documentation.

« De loin » donc les décentralisations que connaissent aujourd'hui le Maroc et le Liban répondent à des logiques contradictoires. Dans les deux cas, la réforme est impulsée par « en haut » ou plus exactement par le « centre » qui entend organiser ou réorganiser sa périphérie. Le local est alors envisagé comme un endroit pour asseoir l'autorité de l'Etat et les compromis sur lesquels celui-ci repose, le choix des niveaux de réponses, des outils d'action et du partage des ressources. Dans les deux cas, l'argument technique est ostensiblement convoqué dans des dispute sur le « bon » gouvernement local. Et dans les deux cas, les paradigmes clientélistes et notabliers demeurent de mise. Mais la manière de concevoir et de mettre en œuvre ces décentralisations divergent et révèle des modes éloignés de gestion, des manières de résoudre les problèmes. La nature des relations entre Etat et société est déterminante. Au Maroc, la réforme qui a lieu d'abord dans les cadres de l'action publique tend à accentuer un processus de centralisation de la décision et de la structure des élites ; le recours à l'argument technique accompagne le processus en participant de la disqualification de la légitimité représentative, que l'on peut appeler « dépolitisation ». Au Liban, c'est la sphère de l'action politique qui est avant tout mise à l'épreuve du changement. Le processus de (re)formation de l'Etat révèle une dissociation récurrente entre pays légal et pays réel, entre ordre institutionnel, centralisé, et ordre politique, décentralisé, entre institutions étatiques (dont l'institution municipale) et des pouvoirs locaux centrifuges. Si bien que la décentralisation se voit informée, dans tous les sens du terme, par une tension constante à la « sur-politisation », qui empêcherait en large partie l'action publique. Dans ce cas, le recours à l'argument technique ou à des figures technocrates se combine à un travail de mise en représentation, dans le champs des *politics*. Il participe à une tentative d'euphémisation des conflits. Mais ceci a évidemment des conséquences dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques au niveau local. De même que la nature des réformes des *policies* au Maroc transforment, en second lieu, les termes de la compétition politique.

Dans une seconde partie de l'étude, nous nous sommes penchés, de plus près, sur les logiques plus complexes des variations des articulations entre *politics* et *policies*, de l'adaptation des élites et des modes intégration des pouvoirs locaux aux différentes échelles de la structure étatique. La comparaison par contraste que l'on vient de broser présente l'intérêt d'induire de nouvelles questions pour rendre compte de la complexité de ce que l'on observe localement : au Liban, le recours à l'argument technique s'assortit-il d'un processus d'autonomisation ou au contraire s'accompagne-t-il de demande auprès du pouvoir central de la possibilité de ressources pour mettre en œuvre des *policies* au niveau local ? Concurrence-t-il, fort de ressources spécifiques ou d'un aval central, d'autres logiques de

légitimation des représentants locaux, dans la capacité à mettre en œuvre l'action publique ? Au Maroc, appelle-t-il à plus d'autonomie locale, au nom de l'efficacité et de la complexité des projets ? Permet-il de s'imposer comme un acteur local moins directement dépendant du pouvoir central ? Dans quelle mesure, pourquoi et comment les recours à un argument technique ou représentatif selon les cas dans des disputes locales participent-ils d'un processus de dé-politisation et par là, éventuellement, d'une transformation du régime à l'échelle nationale ? Est ce qu'une congruence s'opère à ce sujet au Liban et au Maroc, qui nous permettrait de dégager des pistes de réflexion sur les transformations de systèmes pluralistes limités ?

## PARTIE II – « DE (PLUS) PRÈS » : PROCESSUS DE LÉGITIMATION CONCURRENTS

Au cas par cas, la démarche peut être plus empiriste afin d'interroger les variations des figures considérées. Observe-t-on au-delà des tendances lourdes des anomalies, des cas d'innovation, d'incertitude : comment se déplacent les acteurs ? Quels sont les nouveaux circuits de la décision qui se dessinent dans la mise en concurrence de la représentation et de la maîtrise technique ? A l'examen, apparaissent des acteurs hybrides, « élus-experts », ou « experts-représentants ». Plus, si l'on continue à définir la « dépolitisation » comme l'isolement de questions de la compétition pour le leadership politique, ces observations nous amènent à déconstruire en partie ces processus. Si la critique en terme de « dépolitisation » relève en partie de controverses politique, pour casser les résistances, plus que de l'analyse sociologique, alors elle conduit à un autre diptyque : celui de la qualification et de la disqualification du « politique ». En quelque sorte, sur certains des terrains sur lesquels nous avons travaillé, jeter l'anathème sur « le politique » (que l'on réduit alors en réalité aux *politics*) ou afficher ostensiblement sa distance à l'égard du « jeu politique » en défendant une vision rationnelle, technique, a-politique, de l'action publique, participent de la stratégie de l'*outsider* ou de la distinction légitime (et totale, dans la mesure où elle se construit essentiellement en négatif d'autres sources de pouvoir). On trouve le même « art de faire » dans les études de B. Pudal sur les écrits des dirigeants communistes. E. Neveu (2003 : 105) souligne que « la critique du professionnalisme, de refus des "cuisines", de la "bouillabaisse" de la politique "politicienne", constitue une stratégie habituelle des entrants ». En d'autres termes, la mise en œuvre de politiques publiques est parfois le théâtre de la paradoxale délégitimation de la compétition pour le pouvoir. Paradoxale car ceux qui en usent peuvent briguer le pouvoir ou tenter de le conserver.

### *L'écologie locale au Liban : affaire d'experts ou de politiciens ?*

L'analyse de la transformation de l'activité écologiste libanaise, au niveau local, à partir de 1998, montre un triple processus qui « oppose » – notamment – des figures de la légitimité représentative et de la légitimité technique : l'élu – ici local – et le militant associatif de terrain ou de dossier, qui s'impose comme un technicien de la question. « L'expertise » dont se revendiquent ces derniers présente des caractéristiques singulières. Elle renvoie avant tout à un statut auquel aspire pour des raisons pratiques et symboliques ces acteurs. Mettant en avant l'initiation, les pratiques et les qualités acquises et développées dans l'action collective, notamment les activités de plaidoyer où la maîtrise du dossier s'avère

déterminante, ces militants prétendent à une légitimité fondée sur le savoir et l'expérience, comme garants de l'intérêt collectif. Dans le cadre d'une étude de plus grande ampleur, nous avons analysé au Liban les façons multiples dont des acteurs associatifs tentaient de « convertir » leur expérience et leur savoir technique en légitimité, en compétence et ressources politiques afin de peser sur la décision politique (Karam, 2004). Dans le contexte de sortie de guerre au Liban, on peut noter qu'à l'inverse de ce que montrent des travaux sur la « dépolitisation » *via* le recours à l'expertise, les trajectoires de ces individus traduisent à l'inverse la « politisation » de compétences. Dans ce cas, des experts engagés construisent et utilisent leur « savoir » dans un projet politique qu'ils avaient déjà initié dans des associations ou autre formes d'action collective.

Trois tendances repérables à des degrés variés nous paraissent intéressantes donc à mettre en avant. D'abord, à l'occasion des élections locales de 1998, s'observe une tentative pour des acteurs, qui revendiquent une « expertise » acquise dans l'activité associative, de politiser leur action en entrant dans la compétition politique. La difficile conversion de leur capital associatif en capital politique légitime et efficace pour mener une carrière politique dénote une séparation relativement tranchée entre la sphère de l'action publique et celle de la politique, renforçant finalement ce que nous avançons plus haut : même dans des situations où l'action publique n'est pas centralisée, la déconnexion est significative entre les deux arènes. Dans certaines localités, des acteurs écologistes ont joué un rôle central dans la mise en œuvre d'actions publiques (ramassage des ordures, aménagement d'espaces verts, défense de sites ou de réserves naturelles, etc.), en l'absence d'une prise en charge nationale ou locale par quelque autorité institution politique. Néanmoins, cet activisme, sur plusieurs années ne s'avère pas « payant », ou du moins insuffisant, pour prétendre à un rôle de représentation électorale et surtout pour valider ou asseoir un leadership local.

Ensuite, ce qui peut être décrit comme la fin de la chasse gardée des écologistes sur l'identification et la prise en charge de ces problèmes s'est accompagné dans certains cas de la récupération de leurs activités antérieures par des municipalités, fortes de la ressource politique que leur confère l'élection, comme dans un processus où *politics* et *policies* convergent alors. Si, à grande échelle, les écologistes ont échoué leur reconversion politique, « l'écologie » elle, s'est politisée.

Enfin, la création d'un ministère de l'Environnement et l'ébauche d'une politique d'Etat en la matière pouvait laisser présager d'une revanche des experts ou des techniciens. D'autant qu'il s'agit d'un ministère, dès son origine revendiqué par les associatifs. Ces nouvelles ressources d'en haut ont-elles redonné du poids aux acteurs locaux se prévalent de compétences techniques ou expertes ?

A partir de deux dossiers, dont nous relatons ici l'histoire brièvement, nous pouvons montrer comment, dans le large contexte décrit précédemment, ces trois processus interviennent, de façon variée, localisée et circonstanciée, non seulement dans la ré-articulation de l'action publique mais également dans les jeux plus ou moins compétitifs pour l'accès au pouvoir local.

#### La revanche des experts dans le cadre d'une politique sectorisée ?

Le cas de la mobilisation contre les carrières au Metn montre comment la cause, construite en aval de la création du ministère – et en partie à l'origine de la création de celui-

ci – va profiter de celle-ci pour être inscrite sur un agenda public. Schématiquement, trois séquences se dégagent à l’observation de cette controverses et ses avatars tout au long des années 1990 : le moment où la contestation localisée s’organise autour de la construction d’une cause dans une région particulière ; la création du ministère qui a permis, aux acteurs de la contestation de faire monter en généralité leurs revendications pour appeler à une réglementation des activités des carrières et à l’application du plan directeur d’aménagement sur ce sujet ; et finalement, fort de son expérience, l’un des principaux animateurs du mouvement s’engage dans la compétition électorale.

Revenons donc sur le premier moment. Au lendemain de la guerre, les activités des carrières de sable et de pierre s’intensifient dans la région du Metn au Mont Liban pour répondre aux besoins des chantiers de reconstruction, en particulier du centre ville de Beyrouth. Une mobilisation d’habitants locaux, directement touchés par les activités des carrières, le bruit, la poussière, la dévalorisation de leurs propriété et généralement de leur qualité de vie, s’organise d’abord autour de la défense de leurs propres intérêts. Puis, progressivement est mis en avant la nécessité – économique et écologique – de préserver l’environnement de cette région de villégiature estivale. A la faveur de la construction de cette protestation, une association se créé en 1992, *Al-Minbar al-akhdar* (la Tribune verte). Ses membres, habitants de la région, développent progressivement des techniques dans la défense écologique en élaborant eux-mêmes des études d’impacts, des projets de réhabilitation des sites, notamment. Cette spécialisation est le fruit d’un bricolage sur le terrain. Des « experts » ont été mobilisés : par exemple des ingénieurs agronomes et spécialistes de l’Environnement de l’Université américaine de Beyrouth qui mettent leur compétences au service de la cause défendue dans l’association à laquelle ils adhèrent alors. Les activités principales de ces bénévoles consistent à soutenir la dénonciation de la situation globale par la production d’un discours scientifique appuyé sur des études et des rapports d’expertise plus précis. Ils font parfois parallèlement appel à des études d’expertise privées pour compléter leurs dossiers. Ces dernières se font sur commande de laboratoires ou d’entreprises spécialisées nationales (Ecodit, Biocop, Envirotech, Éco-Tourisme, Cedar Environmental) ou internationales et sont généralement rétribuées. Mais souvent, les militants arrivent à se procurer des études gratuitement, soit par l’intermédiaire de certains d’entre eux qui travaillent dans ces entreprises soit à travers des relations interpersonnelles avec les employés de ces entreprises. D’autres militants deviennent experts dans la mobilisation. Ainsi, dans le cas de *Al-Minbar al-akhdar*, le cas de H. Maalouf, à l’origine enseignant en philosophie dans le Metn. Celui qui deviendra quelques années plus tard le président de l’association, s’est spécialisé tout au long des années 1990 dans la défense de l’écologie, en exerçant des activités de journaliste et de reporter de terrain. Outre les qualités professionnelles qu’il acquière dans le métier de presse, il devient au cours de cette décennie également un « expert » d’aspects techniques et juridiques relatifs à la protection de l’environnement à travers les investigations qu’il mène dans le pays et l’expérience de militantisme qu’il accumule progressivement. Les principaux adversaires contre lesquels s’organise la cause de l’association sont, dans le Metn, les propriétaires des carrières. Une partie d’entre eux sont soit députés de la région, soit élus locaux issus des élections de 1963. Si les écologistes de *Al-Minbar* mettent en avant le bien-être collectif, les exploitants et entrepreneurs arguent de l’intérêt des carrières pour le développement économique de la région.

On en vient au second moment de l’histoire de ce rapport de force. C’est la création du ministère de l’Environnement, en 1992, qui va transformer l’équilibre entre les adversaires.

Sans grandes prérogatives, ce ministère<sup>28</sup> est convoité dès sa création par le ministre de l'Intérieur d'alors, qui avait le projet d'intégrer ce portefeuille au sien. Ce dernier, M. El Murr, est un homme politique puissant à l'échelle nationale, qui a occupé des fonctions de premier ordre dans différents gouvernements<sup>29</sup>. Mais à la tête d'une grande entreprise de construction, le « groupe Murr », il participe aux travaux de la reconstruction du pays et est l'un des principaux propriétaires des carrières du Metn. Il est enfin le chef d'une importante famille locale, comptant plusieurs élus. Et son frère, avec lequel il se brouille durant ses années là est propriétaire d'une chaîne de télévision privée, MTV, et d'une radio privée, Mont-Liban. Il est allié avec l'autre plus important propriétaire de carrières, lui-même président de la confédération des municipalités du Metn. L'intégration du département de l'Environnement au sein du ministère de l'Intérieur aurait pu lui donner le pouvoir de contrôler des décisions politiques concernant des secteurs vitaux de sa propre société, lui permettant en sus de distribuer plus de postes, prébendes et bénéfices à sa clientèle. Le contrôle du ministère de l'Environnement lui aurait permis d'anticiper et d'empêcher toute décision touchant à ses propres intérêts. Or, ce projet de fusion échoue pour des raisons d'équilibres interne au gouvernement et face à des mobilisations d'associations écologistes<sup>30</sup>. Le poste de ministre est confié tour à tour à des personnalités éloignées politiquement du clan de Murr. C'est surtout à partir de 1996 que la balance penche, quand est nommé à la tête du ministère A. Chehayeb. Celui-ci est député druze de la région de 'Aley et membre du comité exécutif du Parti socialiste progressiste de W. Joumblatt, rival de M. Murr au niveau national. A. Chehayeb est aussi président d'une association écologiste, l'Association pour le développement et la conservation des forêts, AFDC, dans laquelle il s'est investi au cours de la décennie 1990, tout en exerçant ses activités politiques. L'arrivée de ce personnage, acteur politique de premier ordre mais encore militant écologiste, va donner de la consistance au ministère et aux politiques qu'il va mener<sup>31</sup>. Son ministère ne disposant que de peu de moyens propres, il va largement s'appuyer sur un tissu d'association écologistes qui se sont développées dans le pays depuis les années 1990<sup>32</sup> (Karam, 1999). Dans ce contexte, les militants de *Al-Minbar al-akhdar* se tournent vers ce ministre, adversaire politique de Murr et sans intérêts personnels dans la région du Metn. Ils focalisent progressivement leur action sur l'adoption d'une loi moderne qui régleme le travail des carrières dans certaines régions en mettant fin à leur exploitation dans les régions non autorisées<sup>33</sup>. En effet, en 1983, en plein conflit, le

---

<sup>28</sup> Sur sa création, cf. Karam (2005).

<sup>29</sup> M. El-Murr était entre 1992 et 1996 ministre de la Défense. Il a été nommé ensuite ministre de l'Intérieur, et vice-Premier ministre jusqu'en 2000.

<sup>30</sup> La création d'un ministère de l'Environnement en 1993 était une revendication des associations écologistes et du Forum libanais pour l'environnement créé en 1992.

<sup>31</sup> Il créera en 2004 un parti écologiste libanais, avec les membres de son association.

<sup>32</sup> La présence de A. Chehayeb à la tête de l'AFDC a permis à cette dernière d'avoir accès à plusieurs ressources locales, nationales et internationales, surtout après la nomination de son président à la tête du ministère de l'Environnement. En retour, les membres de l'AFDC, qui ont initié leur député et « patron », A. Chehayeb aux questions environnementales en lui accordant la présidence de leur association, ont mis leurs capacités et expertises au service du ministre. Au lendemain de sa nomination au ministère de l'Environnement, A. Chehayeb a tenu une réunion avec les membres de son association, et l'a fait savoir, afin de signifier qu'ils travailleraient ensemble pour renforcer le pouvoir et le rôle du ministère. De leur côté, les membres de l'AFDC ont décidé non seulement de coopérer avec le ministère de l'Environnement, mais aussi « de faire de A. Chehayeb le premier homme politique défenseur de l'écologie au Liban ». A ce sujet, voir Karam (2004) et Kingston (2000)

<sup>33</sup> Ce qui ne va pas d'ailleurs sans conséquence sur les intérêts de proches alliés politiques du ministre, notamment le leader druze W. Joumblatt, qui possède lui aussi des carrières dans d'autres régions.

gouvernement libanais avait promulgué un décret-loi (n° 69/83) précisant les régions dans lesquelles des carrières pouvaient être creusées, à partir d'un plan directeur élaboré par le Conseil du Développement et de la Reconstruction (CDR)<sup>34</sup>. Mais durant la guerre, les entrepreneurs des carrières ont su jouer de rapports de force déséquilibrés et du soutien de milices ou chefs politiques, pour empêcher *de facto* l'application de ce plan directeur ou du moins y contrevenir en rendant la mobilisation populaire inefficace et vaine. Suite à la mobilisation de *Al-Minbar al-akhdar* et de l'ensemble des associations du Rassemblement vert, le Conseil des ministres a finalement publié plusieurs arrêtés qui imposent la fermeture des carrières du Mont-Liban. Il élabore un nouveau projet de loi et un nouveau plan directeur (le dernier projet datant du 11/07/2002) qui ne sont pas encore mis en application. Un « Conseil des carrières » a été créé par la même occasion, ainsi que le revendiquaient les écologistes. Ces derniers ont multiplié les interventions publiques et médiatiques pour donner leur avis sur le rôle et le statut du « Conseil des carrières », présidé par le ministre de l'Environnement et formé des représentants des ministères concernés comme l'Agriculture, les Travaux publics, l'Intérieur, l'Énergie, la Santé, etc. Cependant les militants associatifs se voient vus exclus de ce Conseil au niveau national, et relégués au niveau local comme experts et observateurs auprès des pouvoirs déconcentrés et des municipalités, sans réel pouvoir d'intervention. Dans ce cadre, les dirigeants de *Al-Al-Minbar al-akhdar* et d'autres associations écologistes regroupés autour d'un « Rassemblement vert » revendiquent un rôle plus décisif pour les associations écologistes et notamment la possibilité de se porter partie civile à chaque fois qu'ils estiment qu'il y a atteinte à l'environnement.

Les acteurs associatifs ont donc progressivement acquis des compétences spécifiques sur un dossier technique, celui des carrières, dont ils font leur cheval de bataille. Porteurs de cette cause, ils deviennent « légitimes » aux yeux d'un ministre pour être les partenaires de l'élaboration de politiques publiques ; et en passant, les sujets d'un bras de fer avec un concurrent politique. En tout état de cause, dès 1998, toutes les carrières du Mont Liban, dont fait partie le Metn, sont fermées. Forte de son expérience locale, et dans un contexte d'extrême rivalités locales et nationales entre acteurs politiques, l'association a participé au nom de son expertise au processus de mise sur agenda à travers une triple dynamique : en contribuant à la sélection avec l'administration publique, des régions aptes ou non à accueillir des carrières, en arguant de raisons écologiques et géologiques ; en dénonçant des infractions au nom du respect du droit ; et en suivant de plus près les différentes versions de la loi, soulignant ses points faibles ou en protestant par voie de presse, lorsque leur avis sur le classement de telle ou telle région n'est pas respecté<sup>35</sup>.

Le dernier acte, qui se joue au niveau des rapports de forces locaux, propose des pistes sur les logiques de la réarticulation *politics/policies* au niveau de ce dossier écologiste. Pour faire entendre sa cause, l'association a usé de plusieurs techniques de mobilisation et de protestation, qui reposent largement sur sa prétention à l'expertise. Elle commence par organiser des réunions publiques dans les villages directement concernés par les nuisances. A l'occasion de ces rencontres, les militants développent une série d'arguments, qui s'affinent peu à peu, sur les effets sur le long terme des carrières, en particulier en termes de dévalorisation de la région. Cette activité d'information leur confère une autorité publique – à l'échelle locale en tout cas – dont ils vont user pour mettre en œuvre d'autres moyens

---

<sup>34</sup> Le CDR est l'acteur principal dans la gestion des programmes de reconstruction nationale. Créé en 1977, il est chargé de la centralisation et de la coordination entre les différents donateurs. Il est rattaché directement à la présidence du Conseil des ministres, sans autonomie de décision. Cf. [www.cdr.gov.lb](http://www.cdr.gov.lb).

<sup>35</sup> Par exemple, contre le classement des régions de 'Arsal ou de Jezine comme non-apte ou apte au développement de carrières ou celle de Jezine comme apte.

d'action. Des *sit-in* sont organisés sur les sites des carrières, notamment celui du 9 octobre 1996 qui réunit non seulement des militants associatifs locaux mais encore des habitants des localités environnantes, d'autres représentants d'associations écologistes et certaines personnalités politiques et publiques : le chanteur E. Rahbani mais aussi les députés de la région adversaires politiques de M. Murr. En ce sens, l'action écologiste s'allie à l'opposition parlementaire. Ceci étant, à l'occasion des législatives de 1996, M. Murr, à la tête d'un puissant ministère, se fait élire de façon écrasante dans la région, montrant la force de ses réseaux locaux. Il peut ainsi avancer sa légitimité de représentant local et de responsable politique national, avec le président de la Confédération des municipalités du Metn, H. Hakim, pour empêcher l'application du plan directeur et se dérober à la loi, au nom des intérêts économiques de la région.

Un dernier rebondissement a lieu, au niveau local, en 1998, avec l'organisation des élections locales, où se présente l'un des leaders de la mobilisation écologiste, H. Abou Fadel, venu au politique *via* son militantisme associatif. Il faut dire que H. Hakim, prototype de « l'élu-entrepreneur », est évincé à ce moment là de la scène politique, accusé et condamné à l'incarcération pour malversations financières dans le cadre de l'achat d'un incinérateur. Ingénieur en électronique et entrepreneur en bâtiment, membre fondateur et président, à l'époque, de *Al-Minbar al-akhdar*, H. Abou Fadel prend la tête de la liste des « écologistes » dans la ville de Broumana, au Metn. Les deux listes en lice pour les élections municipales se sont singulièrement placées sur la même longueur d'ondes en puisant des registres relativement similaires. En effet, la ville de Broumana, qui compte à peu près trois mille cinq cents électeurs et un conseil municipal de quinze membres, est un haut lieu d'estivage au Mont-Liban, connu pour son climat, ses pinèdes, ses fameux hôtels et ses touristes. Une série d'éléments a facilité la constitution d'une liste écologiste dans la ville qui connaît déjà les activités de plusieurs associations et clubs sportifs. Outre le président de *Al-Minbar al-akhdar*, plusieurs membres de cette dernière et du « Rassemblement vert » sont aussi originaires de la ville et mènent depuis plusieurs années des campagnes contre les activités des carrières. La question est de savoir dans quelle mesure ces activités pouvaient s'avérer mobilisables et convertibles en force électorale. Au début de la campagne électorale, les écologistes avaient en main une liste complète de quinze candidats, intitulée « liste du développement durable ». Mais à la veille des élections, les écologistes se retrouvent avec une liste incomplète de huit candidats. Leur programme électoral est peu élaboré et reste large, comme pour se démarquer de leur origine « écologiste ». Ils expliquent les défections par les pressions qu'ils ont subies de la part des candidats de l'autre liste, « soutenue par le pouvoir ». En effet, la liste rivale a été formée par Pierre Achcar, président du syndicat des Propriétaires hôteliers du Liban, fils de la famille Achcar à qui revient, de père en fils, depuis 1917, la présidence de la municipalité de Broumana. Ce dernier insiste, à l'inverse des premiers, dans un programme électoral détaillé, sur l'importance de la reprise du tourisme comme moyen indispensable au développement dans la région – et donc l'importance de la préservation de l'écologie locale. Il met en outre l'accent sur les compétences et le statut social des membres de sa liste pour réaliser un tel projet. Cette liste, qui remporte finalement les élections, a pu profiter, en plus du capital socio-économique de ses membres, diplômés, cadres et hommes d'affaires, d'un long héritage familial, des expériences électorales et d'un savoir-faire en matière d'alliances et de marchandage de voix. Quelques temps plus tard, H. Abou Fadel a quitté *Al-Minbar al-akhdar* pour des raisons de dissensions internes à l'association. Et c'est la fille de M. Murr, maire de la municipalité de Bteghrine, le fief familial, qui succède à H. Hakim à la tête de la Confédération des municipalités du Metn.

Dans cet exemple que le militantisme écologiste, usant localement et nationalement d'arguments techniciens ou experts, est parvenu à trouver les relais pour inscrire sur l'agenda

public certaines de ses revendications. Ceci étant, les processus d'identification du problème et de qualification de sa nature s'avèrent intimement liés, au-delà des questions apparemment techniques, à la formulation de prise de position politiques, en faveur ou à l'encontre de décisions publiques. En tout état de cause, si des mobilisations ponctuelles ou localisées existaient de plus longue date, le recours à l'argument expert a permis à ces acteurs associatifs, en construisant un discours d'autorité sur la nature du problème, de catalyser des formes de protestations latentes ou balbutiantes et de cristalliser du « déjà-là » pour peser et influencer la décision publique (Joly et Marris, 2001). Il a également permis au ministre d'asseoir sa position dans son différent avec M. Murr. Toutefois, le cas particulier de la trajectoire de H. Abou Fadel, et son aventure électorale, ici trop rapidement relatés, signalent que la réputation acquise par l'autorité technique, a-politique, n'est pas suffisante ou ici efficace pour s'engager dans le combat politique. Elle est même reléguée à la marge, discréditée, par ceux qui pourraient s'en prévaloir, comme l'indique le caractère bien discret de la référence à l'écologie dans son programme électoral.

### Chasses-gardées ? Concurrences de ressources de légitimation

Un second exemple, que l'on détaillera plus brièvement, illustre et rend compte des difficultés auxquelles se heurtent les tentatives de dépolitisation de ces questions « écologistes » et de la mise en œuvre d'une action publique en la matière. Dans la région de la Koura, au Nord du pays, un autre type de conflit s'est noué après les élections de 1998, entre les nouveaux élus municipaux et des militants d'associations écologistes qui avaient pris en charge, par militantisme, nombre d'action d'utilité publique ou se les étaient vu confiés par des députés de la région en l'absence de représentants locaux. En 1992, un groupe de dix-huit personnes originaires de la région de Koura créent l'association *Hay'at himayat al-bi'a wal-turath fil-Kura* (Comité pour la protection de l'environnement et du patrimoine dans la région de Koura), qui regroupe une cinquantaine d'adhérents. Leur objectif est de prendre en charge une série de dossiers écologiques à l'échelle régionale : défense et protection du littoral, pollution de l'air provoquée par les cimenteries, reboisement et choix d'un emplacement pour une décharge publique. Jusqu'aux élections municipales de 1998, cette association a incontestablement joué un rôle central dans la gestion des affaires locales. Certains de ses membres sont parvenus à se faire nommer en 1994 et 1995, par des ministres et députés de la région, dans des comités régionaux en charge de l'environnement ; d'autres ont été appelés en tant que consultants pour les affaires écologiques par les entreprises privées de la région, surtout par les cimenteries. Leur légitimité d'experts, imposée et reconnue « par en haut », ne les a pas empêchés d'intervenir et de prendre place dans l'espace public local, traversé d'un côté par les intérêts de sociétés privées et de personnalités politiques, et soumis de l'autre aux pressions du pouvoir central et des organes déconcentrés en l'absence de réels représentants locaux.

L'association a pris de l'importance lorsque son président, ingénieur et dirigeant une agence foncière et immobilière, s'est imposé comme président du Forum libanais pour l'environnement, créé en 1992, qui, comme son direct concurrent, le Rassemblement vert cité plus haut, fédère plusieurs associations écologistes. Or, les élections municipales de 1998 ont totalement bouleversé ce système complexe d'interdépendances. En effet, les principaux dirigeants de l'association qui se sont portés candidats à Chekka et à Fi' ont perdu la

compétition. Il faut expliquer qu'en 1995, le puissant député S. Frangié<sup>36</sup>, avait imposé, en tant que « parrain » de l'association, trois membres de l'association à un « Comité de soutien à la municipalité de Chekka », qu'il avait lui-même créé. Ces trois personnes sont les candidats malheureux de 1998. Experts adoubés ou reconnus par le centre dans l'association, ils se retrouvent au lendemain du scrutin relégués au rôle d'opposants politiques hors des conseils municipaux. Des conflits ont surgi immédiatement entre les nouvelles municipalités et l'association pour la gestion des dossiers qu'elle avait en charge depuis sa création. Ils recèlent, tant pour les municipalités que pour l'association, des enjeux d'ordre symbolique – en rapport avec la représentation politique des différents familles, groupes et partis politiques de la région – et d'ordre matériel – en rapport avec les intérêts de certaines sociétés privées.

Prenons le cas des décharges. Quand fût nommé en 1994 un nouveau *muhafez* (préfet) dans la région Nord, l'association, *Hay'at himayat al-bi'a wal-turath fil-Kura*, prit l'initiative de lui faire visiter l'ensemble des sites touchés par des problèmes écologiques. Le *muhafez* a alors institué un comité pour la protection de l'environnement, composé des représentants des entreprises privées, des municipalités, dont certains membres élus en 1963 étaient toujours en fonction, des complexes touristiques, des saliniers et des membres de l'association. Cette dernière y a défendu avec succès la priorité du problème du traitement des déchets dans la région. Le comité a interpellé le Conseil du développement et de la reconstruction (CDR) – agence nationale – sur la politique de l'État et de la Banque mondiale en la matière : il s'agissait de trouver une solution qui allie l'initiative locale aux politiques publiques nationales, dans la mesure où avait été créé un « Haut Comité » pour le traitement des déchets à l'échelle nationale et pour la création d'usines d'incinération à Tripoli. Pour coordonner l'ensemble, il fallait déterminer dans la région de Koura un endroit qui puisse faire office de décharge. Dans cette perspective, un expert de la Banque mondiale, un représentant du CDR et les experts de l'association ont été chargés de faire une étude préliminaire sous la responsabilité du *muhafez*. Les sociétés privées de la région, en particulier les cimenteries, refusèrent de céder des terrains, mais proposèrent en revanche, par un tour de passe-passe foncier, de participer à l'achat de terrain à proximité des zones qu'elles occupaient déjà : la présence d'une décharge dévalorisait le prix de la terre et freinait l'urbanisation ce qui ne pouvait que faciliter l'exploitation et le développement de carrières<sup>37</sup>. Face à de nombreuses pressions de part et d'autre, le lieu adéquat n'est trouvé qu'en 1997. La décision est prise conjointement par le ministère des Affaires municipales, le CDR, un bureau de consultation privé, les municipalités représentées par le *caïmacam* (sous-préfet) et l'association, *Hay'at himayat al-bi'a wal-turath fil-Kura*. Le *caïmacam* entérine finalement la décision, en sa qualité de président de substitution des municipalités de Kafarhazir et de Dar-Chmezine (faute à l'époque de conseillers municipaux), en signant les actes d'expropriation des terres concernées à la veille des élections municipales de 1998.

À la suite des élections, les municipalités de la région de Koura soutenues par un député, qui avait déjà suivi l'affaire de la décharge en 1994, refusant qu'elle se situe dans la plaine oléicole, refusèrent le projet et s'érigent contre le décret d'expropriation, en invoquant divers motifs de légitimité, techniques, territoriales et d'intérêt privé. Des motifs ayant trait à sa légitimité d'abord, puisque le décret a été signé avant les élections, ce qui signifiait que la

---

<sup>36</sup> Ce leader chrétien de Zghorta, au Nord du pays, allié de la Syrie, est le fils du Président de la République homonyme (1970-1976). Il fut plusieurs fois ministre de la Santé et de l'Agriculture depuis la sortie de guerre. Il est nommé ministre de l'Intérieur de 2004 à 2005.

<sup>37</sup> Les sociétés de cimenterie avaient déjà obtenu, de la part du Conseil des ministres le 8 mai 1997 une dérogation au plan directeur des carrières pour que celles qui leur appartenaient puissent continuer à fonctionner dans six collectivités de la région de Koura (Koura, Chekka, Zakroun, Badhoun, Qalhat, Fi' et Kafarhazir).

gestion de la décharge reviendrait à l'administration centrale. Des raisons techniques et territoriales ensuite, car le projet ne tient pas compte des habitations proches et des cours d'eau souterrains et accorde à d'autres *caza-s* (l'équivalent de départements), Bechareh, Batroun et Zghorta, la possibilité d'utiliser la décharge. Des raisons d'intérêt privé enfin puisque le choix du terrain dissimulerait des enjeux fonciers. Ainsi, le président de l'association, *Hay'at himayat al-bi'a wal-turath fil-Kura*, qui a participé en sa qualité d'expert au choix du terrain pour la décharge et à la préparation du dossier d'expropriation, a été accusé de surévaluer le prix de la terre et d'essayer de vendre le terrain à un prix exorbitant. Tandis que le président réfute ces accusations dans le bulletin de son association *Al-Ard al-khadra*<sup>38</sup>, le Rassemblement vert publie dans sa revue, *Minbar al-Bi'a*, les notes écrites par les municipalités de la région de Koura au ministère de l'Environnement suite à leur réunion le 1<sup>er</sup> février 1999, dénonçant les intérêts privés dissimulés derrière le choix du terrain<sup>39</sup>.

Le front constitué des municipalités de Koura, du député et des écologistes du Rassemblement vert, finit par obtenir l'annulation de la décision en octobre 1999 après avoir insisté auprès du président de la République et du ministre de l'Intérieur qui entretenaient des relations étroites avec les membres de l'association écologiste *Hay'at himayat al-bi'a wal-turath fil-Kura*. Cette dernière se retourne vers le ministère de l'Environnement en lui demandant de prendre ses responsabilités par la mise en œuvre au plus vite de la politique nationale. En réponse, le ministère de l'Environnement crée un comité d'observation de l'environnement dans la région de Koura formé des représentants des municipalités et des membres de l'association écologiste *Hay'at himayat al-bi'a wal-turath fil-Kura*. Mais les municipalités refusèrent la participation de ces militants associatifs, au nom de leur légitimité électorale<sup>40</sup>, contraignant le ministre à modifier sa décision en excluant l'association.

Les clivages révélés ou latents au cours de cet épisode peuvent être analysés comme relevant de conflits d'intérêts classiques dans l'élaboration des politiques publiques et dans la compétition pour le leadership politiques. Ils invitent en particulier à prêter attention à la personnalisation des litiges et leurs arènes multiples. L'association, parrainée pendant longtemps par un chef politique national fortement implanté localement, S. Frangié, s'est trouvée *persona non grata* auprès des localités gérées par des conseillers municipaux de tendance politique opposée<sup>41</sup>. En se présentant aux élections, ses dirigeants ont doté de valeurs politiques les enjeux des problèmes écologiques qu'ils avaient soulevés auparavant. En tout état de cause, la mémoire de la campagne structure et grève aujourd'hui le face-à-face entre les élus et l'association. Grève aussi les agenda.

Ces deux exemples nous ont servi à montrer de quelle façon l'écologie, présentée et vécue d'abord par les militants associatifs comme relevant de questions « techniques », non politique (au sens de *politics*), est entrée dans les domaines politiques publiques locales et nationales et dans la compétition politique. L'enquête réalisée par le CERMOC et la SOFRES auprès des maires élus en 1998, révèle que cent cinquante « commissions de l'environnement » auraient été créées au sein des six cent conseils municipaux élus en 1998

---

<sup>38</sup> N°1, 1999, p. 8-9.

<sup>39</sup> N° 14, février 1999, p. 4-5.

<sup>40</sup> Ils invoquent l'article 74 de la loi municipale qui stipule : « le président du pouvoir exécutif se voit attribuer, à titre non limitatif, les compétences dans les domaines suivants : (...) tout ce qui relève de l'écologie, du paysage naturel, de l'urbanisme, de l'archéologie, de la flore et des forêts, de la pollution, etc. ».

<sup>41</sup> Selon son président, l'association n'arrive plus à travailler dans certaines municipalités (Kafarhazir, Amioun, Dar-Chmezine, etc.) gérées par des partisans du Parti social nationaliste syrien, à cause de conflits politiques.

(Favier, 2001, tableau 84, annexe générale 3). Il faudrait leur ajouter la constitution de comités *ad hoc* en dehors des structures municipales. Quatre cent un des maires interrogés à propos des priorités qu'ils ont d'ores et déjà accordées au sein de leur municipalité placent les projets écologiques parmi les plus importants et 249 d'entre eux classent l'écologie en tête de leur agenda futur (idem). Certes, on constate à quel point les logiques tendanciennes dégagées plus haut fonctionnent concrètement : d'une part, les enjeux et les luttes politiques, extrêmement personnalisées, se nouent à l'échelle locale et à l'échelle nationale autour de trames qui ne laissent que peu de place à un traitement technique de la question. Les entrepreneurs de cause que sont les écologistes ne s'y trompent pas et s'inscrivent dans les clivages politiques – quelle que soient leur nature – pour faire avancer leur dossier. Ceci étant, dans ce contexte surpolitisée, où la maîtrise de territoire locaux s'impose comme une ressource politique centrale, s'observe également les prémices de l'institutionnalisation transversale d'un secteur écologique, comme effets des interactions et des conflits autour de l'environnement entre différents types et catégories d'acteurs et d'institutions. Celle-ci prend plusieurs formes : adoption d'un Code de l'Environnement en 2002 ; désignation par le ministère de la Justice de juges dans les six *muhafazat* en charge exclusivement des dossiers écologiques ; création de plusieurs instances : Conseil National de l'Environnement en 2002, commission parlementaire pour l'Environnement en 1999, comités pour l'environnement au sein des différents ordres et syndicats ainsi qu'au sein de certaines associations telle que l'Association libanaise des droits de l'homme, ALDHOM, ou de rassemblements associatifs (le Forum libanais des ONG et le Collectif des ONG au Liban), et en particulier au sein des nouveaux conseils municipaux élus en 1998. Si ces décisions gouvernementales et non gouvernementales, qui instituent et consolident un secteur de l'environnement au Liban, ne sont pas exclusivement les œuvres de l'intervention des militants écologistes, ces derniers sont parmi les principaux initiateurs tant au niveau national que local. En tout état de cause les logiques de centralisation des *policies* et de décentralisation des *politics* d'une part, d'autre part de sur-politisation du traitement de questions publiques se révèlent ici non pas erronées mais manifestement plurivoques.

Dans les cas que l'on a traité ici, on assiste sans aucun doute à la « rencontre impromptue entre spécialistes d'un « problème » et des autorités publiques confrontées brutalement au « problème » » (Massardier 1996b, 10). Dans les exemples choisis au Maroc où la mobilisation écologiste est nettement moins importante et la mise en œuvre de politique de l'environnement quasiment absente, nous avons regardé les choses différemment. L'expertise s'impose moins comme ressource essentielle pour construire une cause – un « nouveau » problème identifié par des « experts » – et la défend publiquement, sinon à certains égards dans le domaine des politiques familiales et notamment de la promotion du statut de la femme<sup>42</sup>. En revanche, dans le cas du Maroc, nous insisterons plus particulièrement sur une figure *a priori* inverse du recours à l'argument technique plus qu'à l'expertise pour articuler – ou désarticuler – action publique et tensions pour le leadership local : celle d'une expertise non pas « protestataire » ou dissidente – mais « domestiquée », au service du politique. De la même façon que nous venons de montrer qu'au Liban, le potentiel dissident ou contestataire de l'argument technique pouvait être utilisé par tous les acteurs de l'échiquier politique, y compris au centre, au Maroc, nous allons voir que l'expertise et la technique, vecteurs privilégiés *a priori* du « déclin des passions politiques » (Donzelot, 1994) peut néanmoins révéler des logiques plus frondeuses.

---

<sup>42</sup> Sur les logiques de mobilisation, la construction de cause et leurs interactions avec l'action publique au Maroc, on ne peut que se référer à la thèse que vient d'achever F. Vairel (2005).

L'analyse de la mise en œuvre de projets de « développement local » au Maroc met face à face quatre types d'acteurs au moins : les élus locaux, les représentants de l'administration centrale, des acteurs « privés » (œuvrant dans des activités non lucratives pour ce qui est des acteurs associatifs, dans des activités d'investissement fonciers ou autre pour les autres) et des acteurs internationaux qui deviennent parfois des « acteurs locaux » de premier ordre. Là encore, les différents arguments d'autorité convoqués par les acteurs peuvent être partagés entre des formes de légitimation puisant dans la représentativité et d'autres mobilisant un savoir technique ou expert. On voit bien comment l'élu local a souvent recours à sa qualité de représentant pour faire médiation, intercéder ou faire valoir son point de vu. L. Zaki le montre dans son analyse des mobilisations au cours du processus d'électrification des bidonvilles de Casablanca : « les élus locaux (et surtout les présidents de commune), constate-t-elle dans une étude sensible et nuancée, ont joué un rôle déterminant dans le bras de fer engagé avec les autorités publiques pour leur faire accepter le principe de l'électrification officielle des bidonvilles. Occupant une position d'intermédiaires entre les autorités, l'opérateur privé et les bidonvillois, ils se sont attachés à concilier des intérêts divergents. Il s'agissait surtout pour eux d'apparaître comme de bons représentants aux yeux de leurs électeurs tout en s'efforçant de conserver de bonnes relations avec les représentants de l'Etat » (Zaki, 2004 : 32). On comprend également que les acteurs associatifs ou les opérateurs privés vont mettre en avant de façon privilégiée l'autorité de leur savoir-faire, de leurs compétences techniques. Evidemment, ces registres de légitimation dont ils se prévalent se combinent à d'autres types de ressources symboliques ou matérielles, à d'autres formes de légitimités (celle du notable, par exemple ; celle du garant de l'intérêt général d'autres fois). Plus intéressante est l'utilisation par des représentants de l'administration centrale de références « gestionnaire » ou « technocrate », comme nous l'avons vu plus haut à propos des *wali*-s. A cette source de légitimation, va progressivement s'ajouter une seconde : celle de la représentation.

#### Définitions de l'expertise ou du savoir légitime :

Nous avons évoqué plus haut le cas des *wali*-s technocrates. Il reste essentiellement circonscrit à la période durant laquelle ils ont opéré (juillet 2001-mars 2003)<sup>43</sup> et ne se repère pas sur tous les territoires. Nous l'avons particulièrement observé à Casablanca, où les frontières de la région coïncident d'ailleurs avec celle de l'agglomération qui de 35 communes va se fondre en une seule en septembre 2003. En charge du développement local des régions qu'ils ont en charge, ces *wali*-s sont également en charge de mettre en œuvre la ré-articulation de l'action publique et de l'action politique qu'entend impulser Mohammed VI. Au lendemain de son intronisation, ce dernier demande à son ministre de l'Intérieur de définir un « nouveau concept de l'autorité », censé « rapprocher les administrés et l'administration », « remplacer la répression par la consultation ». Le 12 octobre 1999, Mohamed VI explique le concept aux responsables des régions, wilaya-s, préfectures et provinces du Royaume, cadres de l'administration et représentants des citoyens : « un concept

---

<sup>43</sup> Très récemment, en juin 2005, une nouvelle vague de nominations a porté à la wilaya quelques nouveaux « technocrates ».

fondé sur la protection des services publics, des affaires locales, des libertés individuelles et collectives, sur la préservation de la sécurité et la stabilité, la gestion du fait local et le maintien de la paix sociale. Cette responsabilité ne saurait être assumée à l'intérieur des bureaux administratifs qui doivent, au demeurant, rester ouverts aux citoyens, mais exige un contact direct avec eux et un traitement sur le terrain de leurs problèmes, en les associant à la recherche des solutions appropriées ».

Dès la prise de fonction des *wali*-s « technocrates », leurs fonctions semblent être redéfinies : il leur est confié droit de viser les décisions des collectivités locales, en lieu et place de la DGCL et la notion de contrat-plan entre l'Etat et la wilaya est avancée. Surtout pour notre propos, le Souverain les interpelle en tant qu'experts. Il les appelle en effet à rédiger un état des lieux de leurs régions avec des propositions visant à « assurer à chacune des régions les conditions d'un développement social et économique fondé sur l'initiative, l'*ijtihad* et la solidarité ». Dans les bilans qu'ils proposent et présentent publiquement au Roi, ces personnages identifient l'investissement, l'urbanisme, le transport et la sécurité comme leurs domaines d'action prioritaires. Autant de domaines normalement de la responsabilité des municipalités dont ils vont se faire les « spécialistes » et « gestionnaires », au nom de leur capacité et compétence à diagnostiquer les problèmes et à inscrire sur un agenda public les solutions qu'ils préconisent. Dans le rapport qu'il remet au Roi en novembre 2001, D. Benhima recommande en dernier ressort de rationaliser et réformer les modes de « gouvernance urbaine » : « Il s'agit de récupérer un fonctionnement rationnel des pouvoirs dans la ville et pour y arriver de combler le déficit technocratique qui affecte les centres décisionnels, c'est à dire la structure politique et en charge, légalement, de la décision finale ». Il précise plus loin qu'il n'est pas question, pour lui, de remplacer les corps élus par une technostructure, mais plutôt de placer celle-ci au service et aux ordres des représentants politiques de la population casablancaise<sup>44</sup>.

Leur capacité d'analyse de la situation est sans cesse mise en avant. En juin 2005, un journaliste commente dans le *Matin du Sahara*, organe quasiment porte-parole du palais la nomination d'un nouveau *wali* à Casablanca (de nouveau un « technocrate » d'ailleurs, au profil très semblable à celui de D. Benhima<sup>45</sup>) : « Plusieurs problèmes restent à résoudre pour que le développement de la ville soit entier. M. Kabbaj, *wali* du grand Casablanca, fraîchement nommé par S.M. le Roi Mohammed VI est convié à trouver des solutions aux problèmes de cette grande métropole. Il s'agit pour lui, comme pour les autres *wali*-s et gouverneurs, d'aller constamment sur le terrain pour mettre le doigt sur les questions urgentes, hiérarchiser les priorités et dresser une radioscopie »<sup>46</sup>. Quatre ans auparavant, D. Benhima ne disait pas autre chose, aux lendemains de sa nomination : « avant de rechercher des solutions, il s'agit d'abord de comprendre, d'analyser et de voir comment aborder les problèmes de la ville » ; puis : « Nous avons l'instrument pour le régler (la Lydec<sup>47</sup>), nous avons la volonté de

---

<sup>44</sup> Un compte rendu de ce rapport est présenté dans F. Yata, « Calcutta ou Barcelone, Casablanca doit choisir », *La Nouvelle Tribune*, 06/12/2001.

<sup>45</sup> M. Kabbaj est polytechnicien et lauréat de l'école des ponts et chaussée. De 1981 à 1993, il est ministre de l'Équipement et de la formation professionnelle avant d'être nommé en 1995 ministre des Finances et des Investissements extérieurs. Depuis 2000, il était conseiller auprès de Mohammed VI.

<sup>46</sup> H. Dehmani, « Les chantiers qui attendent le nouveau wali : Casablanca, vitrine du Maroc moderne », *Le Matin du Sahara*, 22/06/2005.

<sup>47</sup> La Lydec est la société à qui a été déléguée, en 1997, la gestion de la distribution d'eau potable et d'électricité et de l'assainissement liquide à Casablanca et Mohammedia. De nombreux groupes internationaux se partagent son capital, la part la plus importante revenant à Suez Environnement et donc à la Lyonnaise des eaux.

le faire, de même que nous avons les techniques et le savoir faire » [à propos du problème de la collecte des ordures] »<sup>48</sup>.

Quant à M. Dryef, *wali* de Casablanca entre 2003 et 2005, il est issu des services de l'Intérieur et présente une trajectoire plus classique que celle de son prédécesseur à ce poste. Il a été tour à tour Chef du cabinet du secrétariat d'État à l'Urbanisme du ministère de l'Intérieur, puis Chef du cabinet du ministère de l'Intérieur, Gouverneur de la province de Benslimane, Directeur-gouverneur de l'Agence urbaine de Casablanca et Directeur général de la sécurité nationale. En 1988, il est nommé directeur général de l'Urbanisme, de l'Aménagement du territoire National et de la protection de l'Environnement et *wali* de Fès en 1991. En 1998, il est nommé Directeur général des affaires intérieures au Ministère de l'Intérieur. Homme de l'Intérieur et de son dispositif sécuritaire, il se présente et est présenté néanmoins comme un spécialiste des questions urbaines. En 1993, il publie un ouvrage, *Urbanisation et droit de l'urbanisme au Maroc*, préfacé par l'ancien ministre de l'Intérieur D. Basri, aux éditions du CNRS. Et lors qu'il appelle, en tant que *wali*, à une vision globale pour Casablanca, c'est quasiment en expert, ou porte-parole des experts, qu'il paraît inviter les élus et autres acteurs à participer à une action publique concertée : « aujourd'hui, explique-t-il, il est temps de faire l'évaluation de ces documents et éventuellement de réfléchir sur une nouvelle planification urbaine. (...) Ce travail est en cours de réalisation. Des équipes au niveau de la wilaya, de la municipalité et de l'agence urbaine planchent sur le sujet dans le but d'arrêter à la fois la méthodologie et les outils de mise en œuvre de cette planification »<sup>49</sup>.

Au lendemain de la nomination des « techno *wali*-s » en 2001, les titres des journaux augurent de l'empreinte qu'ils vont laisser, du moins en termes d'attentes et de représentations collectives : « Une "dream team" de *wali* pour secouer l'administration », « Walis new look », « Walis-gestionnaires », « Des patrons privés pour le public ». Sans aucun doute, les portraits qu'on en brosse font échos à la *doxa* en vogue sur les *city manager* et sur la « bonne gouvernance ». L'accent est mis sur leur capacité à gérer la ville selon les « règles du management privé » (idem). Et de fait, ces préfets de région, dont la fonction initiale était de coordonner, notamment dans le domaine sécuritaire, l'action des gouverneurs des différentes provinces et préfectures de la région, sont intervenus dans une multitude de domaines, relevant légalement de la compétence des Communautés urbaines<sup>50</sup> et des municipalités, au nom de leur compétence. En 2002, c'est la wilaya de Casablanca, et non la Communauté urbaine, qui lance un appel d'offre, dans le cadre d'un partenariat américain, pour la gestion déléguée de la collecte et du traitement des ordures ménagères. Non seulement le *wali* de Casablanca parle pour la ville « Les ordures en général, la propreté, l'hygiène, la santé sont considérées *par la ville* comme une priorité » (c'est nous qui soulignons)<sup>51</sup>, mais il propose un « plan de développement de Casablanca », « soumis à l'appréciation de techniciens de tous

---

<sup>48</sup> A. Naânaâ et M. Moujahid, « Interview avec D. Benhima. Le mode du scrutin actuel reproduira les mêmes élites locales », *La Vie économique*, n°4133, 14-22/09/2001.

<sup>49</sup> « Les actions prioritaires de la ville expliquées par M'hammed Dryef : une vision globale et homogène pour Casablanca », *Le Matin*, 30/02/2004.

<sup>50</sup> La formule des Communautés urbaines, instituée pour Casablanca en 1976, s'est développée à partir de 1992. Collectivité supra-municipale, composée des présidents et vice-présidents des Communes urbaines composant « la ville », elle était chargée de coordonner les projets transversaux à l'agglomération, plus particulièrement en matière de voirie, d'eau, d'électricité, d'assainissement, de ramassage des ordures ménagères, de gestion des abattoirs, etc.

<sup>51</sup> Discours à la cérémonie de signature pour le don de l'Agence américaine pour le commerce et le développement – USTAD, pour financer une étude globale sur les aspects techniques, financiers et environnementaux de la gestion des déchets solides de Casablanca.

corps de métiers intervenant dans la gestion de la ville »<sup>52</sup>. Relatant ses propos à l'occasion de la conférence « quelle gouvernance pour Casablanca », organisée par l'ISCAE de Casablanca, un journaliste précise : « D. Benhima a esquissé les grandes lignes de sa stratégie pour le grand Casablanca. Une stratégie d'urgence *qu'il espère*, à travers ce débat, *faire partager aux élus de la ville* »<sup>53</sup> (c'est nous qui soulignons). « De par ses compétences et son expérience, il était tout désigné pour présider aux destinées du grand Casablanca, poumon économique du Royaume », affirme un autre.

La presse joue un rôle important durant cette période, ancrant, par effet de répétition, un message finalement peu argumenté : ces hommes sont compétents, comme en témoignent leurs diplômes et ce sont des technocrates dont l'expertise reposerait sur la connaissance et le savoir-faire économique, de « management ». Ce sont de bons « techniciens » mais ils sont aussi producteurs, avec leurs services, d'un savoir sur la « bonne gouvernance », au nom duquel ils peuvent sanctionner les représentants du peuple, les notables et ce que D. Benhima appelle les « lobbies » (par exemple, les collectifs et associations de propriétaires et chauffeurs de taxis) : « lors d'une intervention musclée, il [i.e. : Benhima] a incombé la dégradation actuelle de la propreté de la ville "à l'absence du sens de responsabilité des élus, seuls habilités à gérer ce volet. L'autorité de la wilaya n'a aucun rôle dans l'assainissement des ordures, la responsabilité est communale. "Le problème interpelle certains fondements de la gouvernance locale" »<sup>54</sup>. A l'école supérieure de commerce de Paris, il affirme devant un parterre d'étudiants marocains des grandes écoles : « L'échec des collectivités territoriales a fait perdre du temps au développement. Exemple du prix à payer pour la démocratie locale : à Casablanca, 70% du budget part en salaire des 35000 fonctionnaires municipaux parce que les partis politiques ont voulu caser leurs cousins et leurs affidés »<sup>55</sup>. Quelques mois auparavant, il avait déjà construit sa critique, bien qu'il appelle à une concertation avec les élus : « Pendant longtemps, les agents d'autorité ont souffert d'une conception selon laquelle les décisions des élus sont à respecter dans tous les cas. C'est comme ça que certains élus ont pu pénaliser la ville avec, entre autre, les constructions anarchiques qu'ils autorisent. L'autorité n'avait pas à apprécier l'opportunité de ces décisions sous prétexte du respect de la démocratie locale. (...) En d'autres termes, il s'agit désormais pour chaque agent d'autorité de faire en sorte que l'intérêt général prévale par rapport à la liberté de l' élu, quand cet intérêt général est menacé »<sup>56</sup>. L'extrait est intéressant, dans le sens où c'est justement sur les circuits des demandes de permis de construire que des élus déplorent le peu de moyens qui leur est accordé<sup>57</sup>. Le successeur plus « classique » de D. Benhima nommé en 2003, M. Dryef,

---

<sup>52</sup> B. Thiam, « Une ville à restituer », *Maroc-Hebdo International*, n°504.

<sup>53</sup> M. Mouaffak, « Quelle gouvernance pour Casablanca », *Maroc-Hebdo International*, n°529.

<sup>54</sup> Propos tenus dans le cadre du Colloque « L'Assainissement solide et liquide : quel rôle pour les collectivités locales ? », rapportés par H. Benbouya et F.Z Thry, « Benhima passe un savon aux élus », *L'Economiste*, 1264, 10/05/2002.

<sup>55</sup> Propos rapportés par M. Chaoui, « Benhima à Paris : Népotisme, lobbies, presse corrompue », *L'Economiste*, n°1456, 11/02/2003.

<sup>56</sup> A. Naânaâ et M. Moujahid, « Interview avec D. Benhima. Le mode du scrutin actuel reproduira les mêmes élites locales », *La Vie économique*, n°4133, 14-22/09/2001.

<sup>57</sup> « La commune ne peut pas prendre de sanction, elle ne peut pas détruire. C'est le wali qui peut le faire. Le citoyen se dit : je construit deux étages, et vous, faites notre boulot ! mais ils savent combien coûte l'amende du tribunal. Elle est peu coûteuse pour lui. Et le perdant, c'est la ville. C'est les finances publiques », entretien avec un élu de Rabat, 20/11/2002.

affirme : « Casablanca ne peut être gérée avec amateurisme. Elle a besoin de savoir-faire, de professionnalisme et d'expertise »<sup>58</sup>.

Mais à Casablanca, le recours à des arguments ou à une qualité d'expert n'est ni nouvelle, ni l'apanage des autorités déconcentrées ; encore moins celle d'un ministère de l'Intérieur qui ajoute à ses outils de contrôle une visée économiste. D'une part, soulignons que le recours à des personnages extérieurs au ministère, pour être qualifié d'exceptionnel dans ces années 2000, est en réalité relativement récurrent. Dans son ouvrage sur l'administration territoriale, l'ancien ministre de l'Intérieur, D. Basri vantait « l'ouverture du recrutement des gouverneurs aux multidisciplines universitaires et professionnelles » et « l'apport de sang nouveau au corps des gouverneurs »<sup>59</sup>. D'autre part, ces dernières années, les formes de la controverse politique se sont particulièrement « économisées ». On pourrait montrer comment, par exemple, l'opposition au contrat de gestion déléguée des services d'adduction et d'assainissement de l'eau et de l'électricité s'est exprimée en termes plus technique que politique. Ce contrat fut signé en 1997 entre le ministère de l'Intérieur (au nom du Palais) et la Lydec. Si, juridiquement, la communauté urbaine de Casablanca était l'interlocuteur désigné des négociations, le patronat, du moins la Confédération générale des entreprises du Maroc (CGEM), s'est imposée comme un opposant central à un dossier pour lequel le ministre de l'Intérieur s'était directement impliqué, faisant valoir sa compétence de Ministre de tutelle des collectivités locale, malgré les protestations des élus socialistes de la ville, qui bloquent un moment le contrat. Pourtant, *a priori* la CGEM ne disposait d'aucune légitimité ni d'aucun droit à intervenir. Les patrons de la CGEM, inquiets pour les retombées tarifaires de la privatisation sur les industriels de la ville, ont utilisé les médias et l'appel à l'opinion publique (à sa capacité de juger de façon critique les termes d'un contrat jusqu'alors tenu secret par le pouvoir) pour donner prise à ses arguments et faire valoir les intérêts spécifiques qu'ils défendaient. Sur la base d'une étude qu'elle fait mener, l'association construit son plaidoyer en diffusant des projections quant aux tarifications dans le bulletin d'information de la CGEM<sup>60</sup>. Un hebdomadaire proche de certains dirigeants de la confédération, *La Nouvelle Tribune*, a repris cet argumentaire<sup>61</sup>. De la sphère corporatiste, la critique, appuyée sur cette étude tarifaire et non pas sur des arguments politiques, passe à une sphère publique. Finalement, l'association, porte-parole d'usagers, fut associée exceptionnellement aux dernières discussions (entre janvier et avril 1997) *en tant que* « conseiller technique ». Elle se targue d'avoir marginalement transformé les termes du contrat (Catusse, 1999, chap. 1).

On le voit, il ne s'agit pas ici de situations d'expertise à proprement parler. En revanche, ce que l'on peut montrer à partir du cas Casablancaïen en particulier, c'est que dans la mise en œuvre d'action publique, une attention importante est accordée, par les acteurs engagés dans des controverses, à la portée d'une légitimité fondée sur le savoir et la maîtrise technique, et notamment gestionnaires. Tant par les représentants du centre que par des acteurs dissidents ou du moins opposés à certaines décisions. En ce sens, la définition de la légitimité de l'expertise est l'objet de tension, puisqu'elle autorise la parole et l'action.

---

<sup>58</sup> Cité par « Les actions prioritaires de la ville expliquée par M'Hammed Dreyef : une vision globale et homogène pour Casablanca », *Le Matin*, 30/03/2004.

<sup>59</sup> D. Basri, 1990, *L'administration territoriale : l'expérience marocaine*, Paris, Bordas, p. 301.

<sup>60</sup> *CEDIES information*, 11/01/97.

<sup>61</sup> F. Yata, « RAD-Lyonnaise : les dessous d'un contrat mirifique », *La Nouvelle Tribune*, 06/02/97.

## Savoir-faire, maîtrise technique et compétition politique :

Pour finir, l'examen de l'attitude du Parti de la justice et du développement (PJD) au cours des dernières consultations électorales nous amène à montrer comment, comme dans le cas du Hizbollah au Liban, le recours à l'argument technique peut se combiner à une légitimation par la représentation, et pas simplement apparaître comme une « résurgence de la tentation démocratique (...) face à l'incapacité de la classe politique à jouer pleinement son rôle »<sup>62</sup>. La stratégie que revendique le PJD est celle d'une conquête du pouvoir national (le parti reste légitimiste vis-à-vis de la monarchie) par la conquête des pouvoirs locaux. Le modèle stambouliote est souvent évoqué par ses leaders. Et comme le Hizbollah dans la *dahiye* de Beyrouth, le parti brandit *entre autres* une légitimité gestionnaire ou techniciste pour préparer au niveau local sa conquête du pouvoir.

En grandes tendances, les résultats des élections locales de 2003 présentés, à l'échelle nationale, par le ministère de l'Intérieur, sont trompeurs si l'on ne prête attention à ce qui s'est passé à l'échelle des villes. Le PJD, en particulier, absent de 82% des circonscriptions électorales, s'il apparaît en 11<sup>ème</sup> position nationale se révèle être la seconde force du royaume dans les villes de taille moyenne.

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

D'une part donc, les dirigeants du PJD construisent l'arène locale comme un lieu de dissidence où peut s'exprimer leur représentativité. Ils édifient cette dernière de façon putative, en se présentant dans peu de communes mais en remportant de façon flagrante les circonscriptions où ils le font. Ainsi, ils font valoir, à partir d'exemples érigés en « laboratoire » leur efficace et tangible inscription territoriale dans la cité. Un leader du bureau politique, député emblématique d'une commune de Rabat, et vice-président de la Communauté urbaine de Rabat jusqu'en 2003, explique : « Chaque changement brusque est dangereux. Nous avons un petit laboratoire : c'est ma commune. On n'a pas coupé de mains ! (...) Les élections communales servent à nous permettre de gérer les communes mais sont aussi un tremplin pour le Parlement. Il faut nous faire connaître auprès des citoyens »<sup>63</sup>. Alors que le calendrier électoral a été inversé, puisque pour la première fois depuis 1963 les législatives ont précédé les communales, cet accent sur la conquête des collectivités locales est remarquable à trois titres : d'une part, elle met en exergue un travail politique de la proximité, ici associée à la localité ; d'autre part, elle réhabilite des structures, les conseils municipaux, quelque peu mis à mal ces dernières décennies, taxés de tous les maux, et

---

<sup>62</sup> M. Tozy, interview dans *La Vie économique*, juillet 2001.

<sup>63</sup> Entretien le 20/11/2002.

dépécés de leurs attributions au profit d'autres institutions telles que les wilaya-s ou les Agences urbaines ; enfin, elle s'inscrit à nouveau dans un schéma tout à fait légaliste qui utilise les structures de représentation, délaissées par d'autres formations partisans, pour s'imposer dans le champ politique. Ainsi, le même cadre du PJD expliquait, avant les attentats de mai 2003, la position du parti à l'issue du scrutin législatif de 2002 comme inscrite dans un dessein à plus long terme, incluant les élections dans les chambres professionnelles et les syndicats et les élections communales, qui servent toutes de pré-sélections pour les élections indirectes à la seconde chambre du Parlement, celle des Conseillers (où le parti était encore absent) : « Là, nous serons prêts à nous mettre à table avec le Premier ministre. Pour le moment nous ne sommes pas prêts et nous n'avons personne à la seconde chambre »<sup>64</sup>. « Sans le local, donc, un député n'est rien » nous affirme un député du PJD à Fès<sup>65</sup>. En développant une théorie de la représentation territoriale, le PJD est en passe de transformer les lieux de gestion du territoire en arène politisée (pour reprendre l'expression de O. Nay (2003 : 217). Il s'agit d'abord de dénoncer ce qu'un de ses députés de Fès nomme « l'escobarisation des communes et du parlement »<sup>66</sup> et d'asseoir à nouveau ces institutions à leur « juste » valeur. Les élites et militants du parti construisent une critique du détournement de sens et d'usage des lieux politiques de la représentation. Ensuite, ses élus mettent en valeur leur capacité à contrôler leurs territoire, notamment à travers l'organisation de manifestations ou *via* la discipline de groupe. Enfin, les leaders du parti présentent leurs élus certes comme les porte-parole de leurs circonscriptions mais en tant que « *trustees* », mandataires dignes de confiance, autonomes par leurs jugements, liés à leurs capacités et expertise et non aux pressions d'en bas ou d'en haut.

D'autre part, ses leaders fondent leur conquête des municipalités sur une stratégie qui met l'accent sur la capacité à produire de l'information et à maîtriser l'ensemble des dossiers techniques. L'expertise, ou au moins le savoir, savoir-faire ou savoir technique, devient alors une arme ou une ressource dans la compétition politique. Les collectivités locales restant sous la tutelle du ministère de l'Intérieur, le parti fait valoir son expérience en la matière comme pour situer sur le domaine « technique » une confrontation qui pourrait prendre un tour nettement plus politique. Un responsable du parti, élu communal de Rabat et député en charge au sein du parti de la question des « collectivités locales », dans une sorte de *shadow cabinet*, explique : « Notre parti prépare pour chaque ville un diagnostic. On est peut être le seul parti à le faire. Avec des stratégies locales. A Rabat, par exemple, c'est la question du transport urbain et de la décharge qui m'occupe. J'attends les études pour trancher : est-ce qu'on propose des voies spéciales pour les bus ? Un métro ? Moi, je suis séduit par le tramway de Strasbourg. Ca nous permettrait de restructurer la ville. Pour la décharge, c'est une catastrophe. Mais on a une solution pour ça... et pour le sport aussi... et pour les jeunes... »<sup>67</sup>. Les députés du parti se sont battus au Parlement, plus que toutes les autres formations, à coup de questions écrites et orales posée au ministre de l'Aménagement du territoire d'alors, au sujet de la réforme de la Charte communale, dont ils font un dossier prioritaire. Parallèlement, ils disqualifient leurs concurrents, élus locaux ou autorités déconcentrées en mettant en doute leurs compétences justement. Commentant le nouveau texte de loi, un conseiller communal de Fès affirme : « le texte demande que le président de commune ait un certain niveau. Mais ce n'est pas convaincant, parce que ce qui est demandé c'est simplement le certificat du primaire ! il faudrait lever l'exigence au niveau du bac ou plus. Parmi les obstacles [aux

---

<sup>64</sup> Idem.

<sup>65</sup> Idem.

<sup>66</sup> Entretien le 18/11/2002.

<sup>67</sup> Entretien, 20/11/2002.

politiques communales] il y a l'ignorance des élus. C'est un grand obstacle »<sup>68</sup>. Un autre, responsable au bureau politique, élu à Rabat : « la gestion de la ville est fonction de la valeur de son dirigeant. (...) Les SDAU<sup>69</sup> sont présentés aux élus. Beaucoup sont analphabètes : comment peuvent-ils les rectifier ? Les amender ? Il faut des compétences acquises. Il y a une forte inadéquation avec les compétences requises. »<sup>70</sup> Ce sentiment est partagé par les partenaires « technocrates » ou « techniques » des élus communaux. Ainsi, le gouverneur de l'Agence urbaine<sup>71</sup> de Fès affirme, à la veille de l'adoption de la nouvelle Charte communale : « Pour la gestion urbaine : là aussi la commune a un rôle essentiel à jouer. Elles délivrent les autorisations de construire. Mais dans la pratique, c'est nous qui faisons tout le travail et eux qui touchent le cachet. C'est eux qui touchent les taxes. Nous nous sommes un organisme de service public. Nous vendons des services publics : des idées et des documents. Mais gratuitement... le rôle de la commune c'est d'être une boîte aux lettres. Dans la pratique c'est ça. Elles ne sont pas équipées. Elles n'ont pas les moyens. Les dossiers sont déposés chez eux, elles nous les transmettent et dans le cadre d'une commission elles nous donnent leur avis »<sup>72</sup>. Le même insiste à l'inverse sur ses propres compétences ainsi que celles de ses collègues : « Il y a un peu de tout : des architectes, des ingénieurs... surtout des architectes. Il faut des architectes urbanistes [lui-même en est]. Si je ne l'étais pas, je ne sais pas comment j'aurais fait. C'est un grand atout, le poids de la compétence, quand vous parlez. C'est pas comme ceux qui laissent parler les autres ».

Cette surenchère entre les acteurs des politiques urbaines dont les compétences sont floues et s'emmêlent, notamment dans le contexte des réformes tous azimuts contemporaines<sup>73</sup> illustre l'intérêt de faire valoir sa compétence, ou de contester la validité de celle des autres. Le député PJD de Fès cité plus haut, lui même professeur d'économie, défie les « techno *wali*-s » sur ce domaine lui-même : « Le *wali* a mille chats à fouetter. Il faut que la logique de développement sorte de l'investissement. Ses agents ne sont pas fait pour ça. Ils devraient se concentrer sur la sécurité... Il y a une nouvelle vision : le "manager"... on fait venir des gens de la maison. Mais c'est juste la parure : qui va s'occuper des dossiers ? »

Ainsi, l'observation « de plus près » des stratégies et attitudes politiques du PJD conduit à reconsidérer les articulations locales des *politics* et des *policies* sensiblement différentes d'un schéma de l'arène politique locale vidée de *politics* et aux seules mains des techniciens. A des élus communaux qui regrettent le peu de compétences et de marge de manœuvre disponibles, les élus PJD opposent un discours volontariste, fondé sur

---

<sup>68</sup> Entretien, 9/11/2002.

<sup>69</sup> Schémas directeurs d'aménagement du territoire.

<sup>70</sup> Entretien, 20/11/2002.

<sup>71</sup> Les Agences urbaines, agences déconcentrées, créées *ad hoc*, ont joué un rôle central, sous la tutelle de l'Intérieur, dans les années 1980 et 1990 notamment. Elles sont aujourd'hui, à l'exception de celle de Casablanca, sous la tutelle du ministère de l'Aménagement du territoire, de l'Eau et de l'Environnement. Ces rôles sont multiples et concerne l'ensemble des aspects des politiques urbaines. Elles ont constitué, avant la montée en puissance des *wali*-s des autorités de tutelle des communes. Ainsi l'illustre le commentaire journalistique suivant : « vis-à-vis des élus, l'Agence urbaine représentait, aux yeux de Basri, un instrument très efficace pour favoriser ou briser la carrière politique d'un Président et pour constituer tout dossier compromettant sur tel ou tel conseiller. Il est vrai que les conseillers, souvent élus par la grâce de l'ex-ministre de l'Intérieur, sont bien trop contents de jouir d'un pouvoir, même sous contrôle, qui leur permet de s'enrichir impunément., ne manifestaient aucune velléité de contrer la politique urbaine de l'Agence ». A. A. Boucetta, architecte, « Une facette du Makhzen économique : l'urbanisme de Basri à Casablanca, *Le Journal*, 4-10/12/1999.

<sup>72</sup> Entretien, 10/11/2002.

<sup>73</sup> Les compétences des *wali*-s en particulier, comme nous l'avons vu, restent extrêmement imprécises.

l'accumulation d'expériences et de savoir-faire, mais aussi de la légitimité à représenter le local.

En tout état de cause, le discours semble prendre prise : ainsi, dans *Jeune Afrique L'Intelligent* on lit récemment le bilan suivant de l'action du seul maire PJD marocain d'une grande ville, où l'on perçoit le poids de la légitimation par l'efficacité et la rationalisation : « La structure administrative de Meknès a été rationalisée. Les quatre communes ont été regroupées en une seule, ce qui améliore l'efficacité par la simplification des procédures. Et d'ores et déjà les résidents en profitent : ainsi l'existence d'un guichet unique concernant les permis de construire ("une premier quasi mondiale !") s'ajoutant à une réduction drastique de leurs délais d'attribution de "plusieurs semaines à parfois moins de vingt-quatre heures"), n'est sans doute pas pour rien dans le "boom immobilier" que connaît la ville. (...) Dans tous les domaines, l'équipe de Belkora a adopté une "démarche qualité" conforme aux exigences ISO 9001 (sic.) grâce au recours à des indicateurs de gestion et à la formation du personnel. (...) Le secret de cette réussite : pour pallier le manque de ressources, on fait des économies. Fini la gabegie des prédécesseurs ! (...) Ici la rigueur a pour nom "préservation des biens publics", "moralisation des marchés " et " réalisation du développement global " »<sup>74</sup>.

Comme au Liban, la demande de rationalisation, par la technique ou l'expertise, de l'action publique est le fait, non seulement des acteurs centraux, ceux de la wilaya et d'un ministère de l'Intérieur qui se métamorphose, mais aussi de la part d'acteurs marginaux, ou se positionnant en *outsiders*, qui aspirent à entrer dans la compétition politique locale et nationale. L'argument technique leur permet d'une part de s'entendre sur un plus petit dénominateur commun<sup>75</sup>, peu coûteux en terme de mobilisation collective : le parti préfère élaborer un programme technique que se positionner sur des questions politiques, qui risqueraient de faire éclater des clivages entre des militants aux héritages politiques divers et qui pourraient surtout être sanctionné par les pouvoirs publics. Cette revendication à la spécialisation les inscrit dans un processus de distinction par rapport à la politique traditionnelle, où ils se présentent comme *outsiders*.

## CONCLUSION :

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

En 1992, analysant les recompositions du système politique libanais après les accords de Taëf, l'historien et politologue S. Kassir récemment disparu, mettait en garde : « bien des signes laissent craindre que le culte du management n'aille au détriment de la reconstruction

---

<sup>74</sup> J. Bertoin, « Meknès, la vitrine du PJD se lézarde », *Jeune Afrique L'Intelligent*, 22/06/2005.

<sup>75</sup> A ce sujet, l'exemple des associations civiles libanaises est exemplaire (Karam, 2004).

des institutions et du renouveau de la politique »<sup>76</sup>. De fait, l'observation, dans des contextes variés, de la façon dont, au nom du développement – en l'occurrence de ses aspects écologiques ou économiques – l'argument technique et gestionnaire s'impose, dans des disputes politiques, comme un élément de distinction est remarquable et intrigant. Signifie-t-il une « fin du politique », comme on a pu entrevoir une fin de l'histoire ? Ceci est loin d'être validé dans les faits.

C'est autour de la construction de leaderships locaux que nous avons en effet traité de la question, en examinant de façon comparative des disputes sur le « bon gouvernement » comme lieu potentiel de l'articulation entre *politics* et *policies*. Si émergent, pour des raisons liées aux enjeux de la « gestion » de ville ou dans le creuset de « l'aide au développement », des « techniciens » de l'action publique, ces derniers s'inscrivent dans des relations à géométrie variable vis-à-vis du politique et de la politique. Tour à tour « courtiers du développement », militants-experts ou grands commis de l'Etat, leur influence – avérée ou supposée – procède d'une transformation des techniques de gouvernement et d'une définition de la chose publique. Leurs interventions au nom de raisons techniques s'inscrivent de surcroît dans des rapports de force à propos de la définition du gouvernement légitime comme à propos de la définition de territoires, au sens où l'entendent aussi Genieys *et alii* (1991). S'ils peuvent participer à (et de) la transformation du régime, ils ne sont pas nécessairement les concurrents des gouvernants (la volonté d'imposer un monopole sur le savoir ou la technique n'est pas le simple fait des *outsiders*). En revanche, ils s'inscrivent d'abord au cœur d'un procès de disqualification du politique que nous avons voulu analyser *in situ*, afin de questionner l'hypothèse de marginalisation de la légitimité acquise par l'élection ; hypothèse qu'il nous semble falloir nuancer au terme de l'étude, y compris dans les contextes autoritaires sur lesquels nous travaillons. Ils sont également l'objet de classements entre *outsider* et *insider*, endogène et exogène, schémas dichotomiques dont F. Bafoil (2000 : 85) montre dans un autre tout autre contexte, celui de la Pologne des années 1990, qu'ils peuvent être paradoxaux et se combiner à d'autres diptyques : le haut/le bas, le vil/le noble, l'ancien/le nouveau : « en économie l'avantage de l'*outsider* réside d'une part dans sa capacité technique, d'autre part dans la transparence qu'il instaure en matière de contrôle. Dans le cas que nous examinons ici, la capacité technique est nettement du côté de l'administration (*insider*), où elle est associée à la culture du secret caractéristique de la bureaucratie ». Dans nos cas, elle était à la fois du côté de l'administration, des pouvoirs publics et des contre-pouvoirs.

La « technicisation » de l'argument politique sert, selon les cas, à interpeller le politique, à édifier et consolider des causes, ou à dégrader ou disqualifier des concurrents. Certains qui s'en revendiquent sont issus du « centre », héritiers au sens bourdivien du terme, passés par des grandes écoles et cumulant différents types de capitaux, pour les *wali*-s, ou même certains des élus locaux libanais. D'autres, comme les militants écologistes de « terrain » libanais ou certains des militants PJD marocains, se présentent comme des *outsiders*, et ont été socialisés plus à la périphérie, pour ainsi dire. Les premiers ont un accès ou des relais au « centre » faciles, les second les recherchent en s'adossant à un travail de terrain localisé. Dans tous les cas, c'est combinée à d'autres ressources que la tentative de s'imposer comme expert ou technicien prend sens. Si bien que les figures qui émergent sont variées et l'argument technique lui-même objet de controverses. L'enquête nous conduit à mettre en valeur des processus de différenciation sociale et de spécialisation politique, dans des moments réformistes où certains aspects des systèmes se grippent et où d'autres s'exacerbent.

---

<sup>76</sup> Cité par A. Gresh, « S. Kassir assassiné », *Le Monde diplomatique*, juillet 2005, p. 2.

En ce sens les arènes « locales » sur lesquelles nous avons travaillé se sont révélées parlantes non seulement pour comparer les régimes libanais et marocains et mettre l'accent sur leurs divergences, mais aussi pour signaler et analyser des transformations qui affectent ces systèmes politiques. En particulier en ce qui concerne les relations entre action politique et action publique. Nous avons souligné qu'il nous paraissait difficile d'établir une nette ligne de démarcation entre changements systémiques et sous-systémiques comme y invitent H. Albrecht et O. Schlumberger (2003). Néanmoins, les transformations des rapports entre *politics* et *policies* que nous avons observées se déroulent dans les arènes que ces auteurs désignent justement comme lieux privilégiés des adaptations des autoritarismes (et notamment dans le monde arabe) : celles de la légitimation, de la recomposition et du recrutement des élites, de la construction d'institutions, de la cooptation, et des réactions des régimes à des influences extérieures. Là où nous les suivons dans cette étude, c'est essentiellement dans la place qu'ils accordent de fait aux mutations de la légitimation, comme clé de voûte des changements politiques, en relation avec l'émergence de nouvelles institutions. Pour notre part, les processus de décentralisation – et les logiques institutionnelles et de politiques publiques inhérentes – s'accompagnent de fait d'une réforme des régimes, d'une redéfinition des relations entre un centre et sa périphérie et une évolution de la structure des élites. Elles affectent les logiques de la légitimation, des groupes et individus qui exercent le pouvoir ou y prétendent. Elles bouleversent également les techniques de gouvernements et les logiques de l'action publique.

La question pour ces acteurs libanais et marocains, au croisement d'ambitions locales et nationales, est de faire de la politique, dans tous les sens du terme, alors que la compétition politique est limitée par le caractère fermé du système et que l'action publique est elle-même contrainte par la rareté des ressources publiques. Si le problème peut s'énoncer en terme relativement similaire, l'étude montre que les réponses apportées diffèrent sensiblement entre le Maroc, où le local est phagocyté pour ainsi dire par le central, et au Liban, où le central est travaillé par les logiques locales. En ce sens, les effets de l'héritage et de l'histoire politique pèsent sur les acteurs, sur les ressources à leurs dispositions et sur les relations qui les lient. D'où l'intérêt de comparer « de loin ». Les réponses varient également au sein de chaque cadre national ce qui appelle à déplacer la focale de l'analyse à un niveau plus micro. Au Maroc, les élites du PJD utilisent la sphère des politiques publiques et de l'argument technique pour consolider sa quête de pouvoir, à moindre coût. Au Liban, les écologistes utilisent les clivages politiques pour défendre leur cause, en l'absence d'autres relais efficaces pour être inscrite sur l'agenda public. Mais dans les deux cas, les contraintes sont importantes et limitent ces processus, que ce soit la concurrence de l'élite administrative sécuritaire et technocrate au Maroc ou celle des notables au Liban.

Le recours à l'argument technique et gestionnaire fonctionne-t-il comme un « mythe contemporain susceptible de légitimer le pouvoir politique » (Lagroye, 1985 : 428) ? La question nous amène, à partir de nos deux cas d'étude, à proposer quelques pistes d'analyse sur les logiques de la légitimation. Comme J. Lagroye (idem), nous soulignerons d'abord que l'idée weberienne de travailler en terme de légitimation plus que de légitimité s'avère ici essentielle, tant les dispositifs discursifs ou pratiques mis en place paraissent fragiles et subjectifs, peu susceptibles d'entrer dans des cadres de définition normatif (nous serions bien en mal, à l'issue du travail, pour définir objectivement une légitimité technique, experte ou représentative). Comme J. Lagroye (idem : 398) également, il nous semble que le principe weberien établissant une correspondance entre des types de légitimation et des modes de domination se révèle ici peu opératoire. Autrement dit, autant la comparaison nous a permis de mettre l'accent sur des processus concrets complexes et parfois contradictoires, associant *insiders* et *outsiders*, autant la construction d'un idéal-type du gouvernement représentatif ou

techniciste nous paraît ici contre-intuitive. Sans compter que les logiques de politisation et de dépolitisation, que ces formes et stratégies d'accréditation, pour reprendre une formule ici éloquent de Ch. Traïni (à paraître), pourraient traduire, ne s'organisent pas autour d'un clivage démocratie / autoritarisme. Bien au contraire.

Cette étude engage en effet, pour finir, à s'arrêter sur les notions de politisation et dépolitisation. Nous avons souligné l'ambivalence problématique de ces termes qui renvoient pourtant à des situations empiriques significatives. C'est là certainement que la comparaison des cas libanais et marocains mérite une réflexion particulière. Dans le premier cas, les tentatives de dépolitisation de questions publiques se heurtent à des difficultés qui entravent la mise en œuvre de l'action publique. Dans le second, la technocratisation des élites locales s'inscrit dans une longue histoire, bien étudiée, de la domestication et du désamorçage de la dissidence ou du champ politique, pour reprendre les termes de M. Tozy (1991). S'en tenir à chacun des cas séparément nous amènerait à produire une analyse relativement endogène de ces processus, soulignant notamment le caractère pesant des structures sociales, politiques et historiques. La comparaison nous a permis à l'inverse de dégager des éléments divergents et convergents, à partir de la description d'exemples précis. Quand bien même cette étude appelle à une enquête plus précise, nous avons pu observer d'une part une tendance commune à la requête technique, qui s'explique par les agenda développementalistes des pouvoirs publics et des injonctions internationales, mais aussi par la complexité croissante du gouvernement de ces villes. Et d'autre part, nous avons montré que l'invocation techniciste se combine, selon les cas, à d'autres registres de légitimation *différemment hiérarchisés*, conditionnés par les contextes dans lesquelles se déroulent les jeux des acteurs observés.

#### BIBLIOGRAPHIE :

ABERS R., 2000, *Inventing local democracy. Grassroots politics in Brasil*, Boulder, London, Lynne Rienner Publishers.

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

ALBRECHT, H. et SCHLUMBERGER O., 2004, « Waiting for Godot : regime change without democratization », *International Political Science Review*, vol. 25, n°4, pp. 371-392.

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

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

BEYDOUN A., 1993, *Le Liban. Itinéraire dans une guerre incivile*, Paris, Beyrouth, Karthala, CERMOC.

BORJA J. et alii (ed.), 1989, *Decentralizacion y democracia. Gobiernos locales en America latina*, Santiago de Chile, CLACSO/ SUR/CEUMT, Barcelona.

BRAS J.P., 1991, « A la recherche des élites locales », in Sedjari (dir.), *Etat, Espace et pouvoir local*, Rabat, Guessous

BRIQUET J. L., SAWICKI F., 1989 (oct.-déc.), « L'analyse localisée du politique », *Politix*, n° 7-8, Paris, Presses de Sciences Po, pp. 6-16

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

Catusse M., 1999, *L'entrée en politique des entrepreneurs marocains. Libéralisation économique et réforme de l'ordre politique*, Thèse de doctorat, IEP, Aix-en-Provence.

CATUSSE M., 2002a, « Il faut gérer la chose publique comme une entreprise... A propos des discours savants et politiques sur l'élite politique idéale au Maroc », in A. SEDJARI (dir.), *Élites, gouvernance et gestion du changement*, Rabat/ Paris, L'Harmattan/GRET, pp.113-142.

CATUSSE M., 2002b, « Affaires, scandales et urnes de verre à Casablanca. Les ambiguïtés de la démocratie locale à l'ère de la *bonne gouvernance* », *Annuaire de l'Afrique du Nord*, CNRS éditions, 2000-2001, vol. XXXIV, pp. 279-306.

CATUSSE M., 2004, « Les Coups de force de la représentation » in M. Bennani Chraïbi, M. Catusse et J.C. Santucci, *Scènes et coulisses des élections. Les législatives de 2002 au Maroc*, Paris, Karthala, pp. 69-104.

CATUSSE M., à paraître, « Décentraliser la démocratie ? Réformes institutionnelles et "bonne gouvernance" au Maroc », in G. MASSARDIER et D. VARDAR (dir.), *Démocratie, démocraties*, Paris, L'Harmattan, collection "Logiques Politiques", juin 2005.

CATUSSE M., CATTEDRA R. et IDRISSE-JANATI M., à paraître 2, « Municipaliser les villes ? Le gouvernement des villes marocaines à l'épreuve du politique et du territoire », in C. De Miras *et alii*, XXX, Rabat, INAU, avril 2005.

CATUSSE M., CATTEDRA R. et IDRISSE-JANATI M., à paraître, « Changer d'Échelles de gouvernance ? Réflexions autour de la promulgation de la Charte communale de 2002 au Maroc », in *Actes du colloque international « Terrains et échelons de la gouvernance. Expériences en France et au Maghreb »*, GESTER, Montpellier, février 2005.

CURMI B., 1994, « Les associations de type "ONG" au Liban : un service public pris en charge par le privé ? », dans *Du Privé au public*, Beyrouth, Les Cahiers du CERMOC, n° 8, p. 133-148.

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

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

DONZELOT J., 1994, *L'Invention du social : essai sur le déclin des passions politiques*, Paris, Seuil.

DROZ-VINCENT Ph., 2004, « Quel avenir pour l'autoritarisme dans le monde arabe ? », *RFSP*, déc., n°6, pp. 945-979.

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

EL-MAOULA EL-IRAKI A., 2003, *Des notables du Makhzen à l'épreuve de la « gouvernance ». Elites locales, territoires, gestion urbaine au Maroc (Cas de trois villes moyennes de la région Nord-Ouest)*, Paris, L'Harmattan.

FAVIER A. (dir.), 2001, *Municipalités et Pouvoirs locaux au Liban*, CERMOC, Beyrouth, *Cahiers du CERMOC*, n°24.

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

FAVRET J., 1966, « La segmentarité au Maghreb », *L'Homme*, tome IV, n°2, avril-juin.

GALLISSOT R., 1964, *Le Patronat européen au Maroc*, Casablanca, EDDIF (1990).

GAUDIN J.P., 1995, « Politiques urbaines et négociations territoriales. Quelle légitimité pour les réseaux de politique publique ? », *RFSP*, n°1, vol. 45, pp. 31-55..

GELLNER E., 1969, *Saints of the Atlas*, London, Weidenfeld et Nicolson.

GENIEYS W., SMITH A., BARAIZE F., FAURE A. et NEGRIER E., 2000, « Le Pouvoir local en débats. Pour une sociologie du rapport entre leadership et territoire », *Pôle Sud*, n°13, pp. 103-120.

GREMION P., 1976, *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris : Seuil

GRET M., 2002, *De L'expérience de la démocratie participative de Porto Alegre et d'autres pratiques de gouvernance locale en pays Gaucho*, Thèse de science politique, Université Paris III.

HACHEMAOUI M., 2003, « La représentation politique en Algérie entre médiation clientélaire et prédation (1997-2002) », *Revue française de science politique*, vol. 53, n° 1, pp. 35-72.

HAOUES-JOUVES S., 1999, *20 ans de politique d'assainissement à Casablanca : enjeux, acteurs et limites. 1976-1997*, Thèse de doctorat en Urbanisme et Aménagement, Institut Français d'Urbanisme (Champs sur Marne), Université de Paris VIII, 2 t., 450 p.

HARB M., 1999, « La Reconstruction de la banlieue sud-ouest de Beyrouth : une négociation entre Etat et acteurs politiques », in HUYBRECHTS E., DOUAYHI C. (dir.), 1999, *Reconstruction et réconciliation au Liban*, Beyrouth, Les Cahiers du CERMOC, n° 23, pp. 109-123.

HARB M., 2001, « Pratiques comparées de participation dans deux municipalités de la banlieue de Beyrouth : Ghbairé et Borj el-Brajneh », dans FAVIER A. (dir.), 2001, *Municipalités et pouvoirs locaux au Liban*, Beyrouth, Les Cahiers du CERMOC, n° 24, p. 157-177.

HARB M., 2005, *Action publique et système politique pluricommunautaire : les mouvements politiques chiites dans le Liban de l'après-guerre*, Thèse de science politique, IEP, Aix-en-provence.

HENIA A., 1997, « Le pouvoir entre "notables" et "élites". Les cycles de la notabilité », *Monde arabe Maghreb-Machrek*, n° 157, juillet-septembre, Paris, La Documentation Française, pp. 90-99.

HOURLANI A., 1981, « Ottoman Reform and the Politics of Notables », in HOURLANI A. (dir.), *The Emergence of the Modern Middle East*, Berkeley : University of California Press, pp. 36-66

JAGLIN S. et DUBRESSON A., 1993, *Pouvoirs et cités d'Afrique noire : décentralisations en questions*, Paris, Karthala.

JOHNSON M., 1986, *Class and Client in Beirut. The Sunni Muslim Community and the Lebanese State 1840-1985*, Londres, Ithaca Press.

JOLY P. B. et MARRIS C., 2001, « Mise sur agenda et controverses : une approche comparée du cas des OGM en France et aux Etats-Unis », colloque *Risques collectifs et situations de crise. Bilans et perspectives*, <http://cisad.adc.education.fr/reperes/telechar/wp/sg/sg20011fr.pdf>.

KARAM K., 1999, « Les associations : défense de l'environnement et recompositions d'un nouvel espace public », dans HUYBRECHTS E., DOUAYHI C. (dir.), 1999, *Reconstruction et réconciliation au Liban*, Beyrouth, Les Cahiers du CERMOC, n° 23, p. 125-138.

KARAM K., 2001, « Espaces verts, espaces locaux. La dynamique écologique et la redéfinition des rapports entre municipalités et associations », dans FAVIER A. (dir.), 2001, *Municipalités et pouvoirs locaux au Liban*, Beyrouth, Les Cahiers du CERMOC, n° 24, p. 185-205.

KARAM K., 2002, « Les associations au Liban : entre caritatif et politique », dans BEN NÉFISSA S. (dir.), 2002, *Pouvoirs et associations dans le monde arabe*, Paris, CNRS Éditions, p. 57-75.

KARAM K., 2004, *Revendiquer, mobiliser, participer : mes associations civiles dans le Liban de l'après guerre*, Thèse de doctorat, IEP, Aix-en-Provence.

KASSIR S., 1997, « Désordre établi au Liban », *Le Monde Diplomatique*, février, p. 7.

KHALAF S., 1977, "Changing Forms of Political Patronage in Lebanon", in WATERBURY J., GELLNER E. (ed.), *Patrons and Clients in the Mediterranean Societies*, Londres, Duckworth, p. 185-206.

KINGSTON P., 2003, "The "Anti-politics" of Peace-Building : Donor Agendas and Local Political Processes in Postwar Lebanon", in ZAHAR M.J. (ed.), *A Peace that Lasts ? Comparative Studies of Peacebuilding in Bosnia and Lebanon* (à paraître).

LAGROYE J., 2003, « Le leadership en questions. Configurations et formes de domination », dans Smith Andy (dir.), 2003, *Le Leadership en questions. Les cadres d'analyse en débats*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, p. 47-69.

LAMRANI M., 2000, *Les puissants de Casablanca 1. Les Rapaces de Casablanca 2.*, Casablanca, Afrique Orient.

LAVERGNE M., DUVIGNEAU G., 1995 (juillet-décembre), « Monde arabe-le retour du local », *Peuples Méditerranéens*, n° 72-73, Paris.

LE GALES P., 1995, « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Rfsp*, n°1, vol.45.

LE GALES P., 2003, *Le retour des villes européennes, Société urbaines, mondialisation gouvernement et gouvernance*, Presses de Sciences Po, Paris.

LEBRIS E. *et alii* (dir.), 2003, *Les Municipalités dans le champ politique local. Effets de l'importation des réformes de décentralisation dans la gestion de villes d'Afrique et du Proche Orient*, programme PRUD, GEMDEV / ISDED

LEBRIS E., 1999, « Introduction au thème : La construction municipale en Afrique. La laborieuse gestation d'un nouvel espace public », *Politique africaine*, n°74, pp. 7-12

LECA J., 1977, « Pour une analyse comparative des systèmes politiques méditerranéens », *Revue Française de Science Politique*, vol. 27, n° 4-5, p. 557-581.

LECA J., 1991, « La méthode comparative appliquée au Monde arabe. De l'universalité dans l'étude de processus spécifiés à la spécificité dans l'étude de processus globaux », *Etudes politique du monde arabe*, dossiers du CEDEJ, Le Caire, pp. 37-50.

LECA J., SCHEMEIL Y., 1983, « Clientélisme et patrimonialisme dans le monde arabe », *International Political Science Review*, vol. 4, n° 4, p. 455-494.

LECLERC-OLIVE M., 2001, « Décentralisations : entre dynamiques locales et mondialisation », *Cahiers du GEMDEV*, n°27, pp. 7-12.

LEGRAIN J.F., 1999, *Les Palestines du quotidien : les élections de l'autonomie, janvier 1996*, Beyrouth, CERMOC.

LEGROS O., 2003, *Le gouvernement des quartiers populaires. Production de l'espace et régulation politique dans les quartiers non réglementaires de Dakar (Sénégal) et de Tunis (Tunisie)*, Tours, Thèse de Géographie.

LEVEAU R., 1976, *Le Fellah défenseur du Trône*, Paris, Presses de la FNSP.

LEVY J., 1994, *L'espace légitime. Sur la dimension géographique de la fonction politique*, Paris, Presses de la FNSP, 442 p.

LINZ J., 1975, "Totalitarian and Authoritarian Regimes", in GREENSTEIN F. I., POLSBY N.W., 1975, *The Handbook of Political Science. Macropolitical Theory*, vol. 3, Reading, Mass., Addison Wesley Publications, p. 175-412.

MASSARDIER G., 1996a, « Les savants les plus "demandés". Expertise, compétences et multipositionnalité », *Politix*, n° 36, p. 136-180.

MASSARDIER G., 1996b, *L'État savant. Expertise et aménagement du territoire*, Paris, L'Harmattan.

MASSARDIER G., 1996c, « L'expertise dans l'action publique. Une médiation informelle », 5<sup>ème</sup> Congrès de l'Association Française de Science Politique, atelier, « Expertise et politiques publiques », Aix-en-Provence, 23-36 avril (texte photocopié).

MIGDAL J., 1988, *Strong societies and weak states : state-society relations and state capabilities in the Third World*, Princeton, PUP.

MULLER P., 2004, « L'Etat en action revisité », *Pôle Sud*, nov., n°21, pp. 31-42.

NACIRI M., 1985, « Les politiques urbaines : instruments de pouvoir ou outils de développement ? », in *Politiques urbaines dans le Monde arabe*, Lyon, Maison de l'Orient, pp. 14-42.

NACIRI M., 1987, « Aménagement des villes et ses enjeux », *Maghreb-Machrek*, oct./déc., n°118.

NAY O., 2003, « La Politique des bons offices. L'Elu, l'action publique et le territoire », dans LAGROYE J. (dir.), 2003, *La politisation*, Paris, Belin, Coll. Sociohistoire, pp. 199-220

NEVEU É., 2003, « Métier politique : d'une institutionnalisation à une autre », dans LAGROYE J. (dir.), 2003, *La Politisation*, Paris, Belin, pp. 103-121.

NICKSON R.A., 1995, *Local government in Latin America*, Boulder, Lynne Rienner Publishers.

OFFERLÉ M., 1994, *Sociologie des groupes d'intérêt*, Paris, Montchrétien.

OSMONT A., 1995, *La Banque Mondiale et les villes : du développement à l'ajustement*, Paris, Karthala.

PHÉLIPPEAU É., 1999, « La fin des notables revisitée », dans OFFERLÉ M. (dir.), 1999, *La Profession politique : XIX<sup>ème</sup>-XX<sup>ème</sup> siècles*, Paris, Belin (coll. Socio-histoires), p. 69-92.

PICARD É., 1994, « Les habits neufs du communautarisme libanais », *Cultures et Conflits*, n° 15-16, automne-hiver, p. 49-70.

PICARD É., 2002, *Lebanon. A Shattered Country. Myths and Realities of the Wars in Lebanon*, New York, Holmes & Meier Publishers.

RACHIK H., 2004, « Observer le monde musulman autrement », *RFSP*, juin, n°3, pp. 469-472.

REVEL J., 1996, *Jeux d'échelles : la micro-analyse à l'expérience*, Paris, Gallimard.

ROUQUIÉ A., 1985, « changements politiques et transformations de régime », in J. LECA et M. GRAWITZ, *Traité de Science Politique*, Paris, PUF.

ROUSSILLON A et FERRIÉ J.N., 2004, « Réforme et politique au Maroc de l'alternance », *Naqd*, n°19-20, pp. 57-104.

SALEM P., KRAYYEM H., ANTOUN R. (dir.), 1998, *Waqi' al-baladiyyat fi lubnan : 'awa'iq al-mucharaka al-mahaliyya wa al-tanmiya al-mutawazina* (La réalité des municipalités au Liban: obstacles à la participation locale et au développement équilibré), Beyrouth, Publications du Lebanese Center for Policy Studies.

SCHEMEIL Y., 1976, *Sociologie du système politique libanais*, Grenoble, Service de reproduction des thèses de l'Université des Sciences Sociales de Grenoble.

SEDDON , 1977, "Tribe and State : approaches to Maghreb history", *The Maghreb review*, Vol. 2, n°3 (1977), pp. 23-40.

SEURAT M., 1985, « Le quartier de Bâb Tebbâne à Tripoli (Liban) : étude d'une 'assabiyya urbaine », in CERMOC, *Mouvements communautaires et espaces urbains au Machreq*, Beyrouth, pp. 45-86

SIGNOLES A., 2004, *Municipalités et pouvoir local dans les Territoires palestiniens. Entre domination israélienne et Etat en formation (1993-2004)*, Paris I, Thèse de science politique.

SIGNOLES P., EL KADI D., SIDI BOUMEDINE R. (dir.), 1999, *L'Urbain dans le monde arabe. Politiques, instruments et acteurs*, Paris : CNRS.

SIMÉANT J., 2003, « Un humanitaire "apolitique" ? Démarcations, socialisations au politique et espace de la réalisation de soi », dans LAGROYE J. (dir.), 2003, *La Politisation*, Paris, Belin, p. 163-196.

SINTOMER *et alii* (dir.), 2005, *Gestion de proximité et démocratie participative*, Paros, La Découverte.

TARROW S., 1977, *Between center and periphery : grassroots politicians in Italy and France*, New Haven, Yale university press.

TILLY Ch., 1995, « Macrosociology, past and future », Actes du symposium *The Relational Turn in macrosociology*, Center for studies of social change, juin.

TOZY M., 1991, Les enjeux de pouvoir dans les "champs politiques désamorçés" au Maroc, in M. CAMAU (dir.), *Changements politiques au Maghreb*, Paris, éditions du Cnrs, pp. 153-168.

TRAÏNI C., à paraître, « Les stratégies d'accréditation des acteurs locaux et les jeux de légitimité dans la mise en œuvre de la directive Natura 2000 », dans S. MALJEAN-DUBOIS et J. DUBOIS (dir.), *La mise en place du réseau Natura 2000 : la directive européenne, la loi et le contrat*, La documentation française, janvier 2005.

VAIREL F., 2005, *Espace protestataire et autoritarisme. Nouveaux contextes de mise à l'épreuve de la notion de fluidité politique : l'analyse des conjonctures de basculement dans le cas du Maroc*, Thèse de doctorat, IEP, Aix-en-Provence.

VEYNES P., 1971, *Comment on écrit l'histoire*, Paris, Seuil.

VIDAL D., 1996, « Décentralisation infra-municipale, associations d'habitants et pouvoir local : dépasser l'opposition entre clientélisme et participation politique. L'exemple de Recife (Brésil), in LEBRIS E., *Villes du Sud. Sur la route d'Istanbul*, Paris, ORSTOM éditions.

YSMAL C., 1985, « Élités et leaders », in J. LECA et M. GRAWITZ (dir.), *Traité de Science politique*, Paris, PUF, pp. 603-642

ZAKI L., 2004, « Transformer la ville par le bas : le rôle des karianis dans l'électrification des bidonvilles de Casablanca », papier présenté au 5<sup>ème</sup> Mediterranean meeting du Centre Robert Schuman, IUE, Florence.