



***Les cahiers bleus***

# Technocratie *versus* démocratie ?

ali bouabid  
amina el messaoudi

**N°9 / Avril**

**2 0 0 7**



**Collection «Les cahiers bleus»**

N° 9, Avril 2007

Disponible par abonnement

Dépôt légal : 2004/2093

ISBN : 1113-8823

Reproduction interdite sans avis préalable

prochainement :

«Acteurs religieux après le 16 mai 2003.»



مؤسسة عبد الرحيم بوعبيد  
fondation abderrahim bouabid

121, rue de la Palestine  
Bettana - Salé  
Tél : 037 84 33 13 / 14  
Fax : 037 88 02 23  
fbouabid@wanadoo.net.ma



9, rue Tiddas, Hassan  
Rabat - Maroc  
Tél : +212 (0) 37 76 28 58  
+212 (0) 37 66 12 48  
Fax : +212 (0) 37 76 98 91  
E-mail : fes@fes.org.ma

**Avertissement** : les informations contenues et les opinions exprimées dans ces textes n'engagent que leurs auteurs.

# Sommaire

|  |    |
|--|----|
| <b>Le Cercle d'Analyse Politique</b> ..... | 1  |
| <b>Présentation</b> .....                  | 3  |
| <b>L'actualité d'un débat :</b>            |    |
| La note de travail .....                   | 5  |
| <i>ali bouabid</i>                         |    |
| Commentaire de amina. el messaoudi .....   | 28 |
| La Note de Synthèse .....                  | 35 |
| <b>Publications</b> .....                  | 40 |



## Le Cercle d'Analyse Politique

Le Cercle d'Analyse Politique (CAP) est un espace créé en Juin 2001, à l'initiative conjointe de la Fondation Abderrahim Bouabid et la Fondation Friedrich Ebert.

Composé d'un cercle restreint de chercheurs marocains, cet espace de réflexion collective s'attache en priorité à (re)-formuler les interrogations que suggère une lecture critique et distanciée de sujets politiques.

Le débat interne porte sur la discussion de la *note de travail* préparée par un membre, et de deux Commentaires critiques qui l'accompagnent. Les échanges, auxquels prennent part l'ensemble des membres font l'objet d'une *présentation* et d'une *synthèse* qui complètent la note de travail.

Le tout rassemblé compose la présente publication appelée «*Les cahiers bleus*».

Au plan méthodologique, le parti pris qui commande le choix des sujets et le traitement qui leur est réservé, dérive du regard que nous nous efforçons de porter sur l'actualité : un sujet d'actualité qui fait débat, nous interpelle en ce qu'il fait fond sur des questions lourdes qu'il nous appartient de mettre au jour et d'explicitier. Inversement, soulever d'emblée des thèmes de fond, dont l'examen entre en résonance et éclaire autrement l'actualité immédiate.

**Hajo Lanz**

**Larabi Jaidi**

## Les Membres du Cercle

- Belal Youssef - Chercheur en Sciences Politiques.
- Bouabid Ali - Secrétaire Général de la Fondation Abderrahim Bouabid.
- Bourquia Rahma : Présidente de l'Université de Mohammedia.
- Darif Mohamed - Professeur à la Faculté de Droit de Mohammedia.
- Errarhib Mourad - Fondation Friedrich Ebert.
- El Ayadi Mohamed - Professeur à la Faculté des Lettres de Casablanca.
- El Messaoudi Amina - Professeur à la Faculté de Droit de Rabat.
- El Moudden Abdelhay - Professeur à la Faculté de Droit de Rabat.
- Filali Meknassi Rachid - Professeur à la Faculté de Droit de Rabat.
- Laarissa Mustapha- Professeur à la Faculté des Lettres de Marrakech.
- Rachik Hassan - Professeur à la Faculté de Droit de Casablanca.
- Tozy Mohamed - Professeur à la Faculté de Droit de Casablanca.

## Présentation

Le figure du politique et l'image qu'il renvoie de son action et de son engagement ont décidément mauvaise presse dans notre société. Certes, le constat d'une érosion du politique n'est pas neuf, et travaille toutes les démocraties occidentales. Mais chez nous tout se passe comme si à la critique du politique devait succéder la reconnaissance d'une incapacité. En effet, et parmi les explications avancées, figurent en bonne place les thèmes de l'inefficacité et de l'incapacité des politiques à coller aux attentes de nos concitoyens en y apportant les réponses tangibles dans une perspective de maturation du projet démocratique. Sur ce chapitre, le désenchantement que véhicule le sens commun s'arrête en général à ce constat amer, pour faire droit à une approche jugée plus pragmatique et plus exigeante au regard d'une part de la complexité des défis que le Maroc doit affronter, et d'autre part, d'un « besoin de politique », qui s'exprime par ailleurs, pour ressouder des significations éparses, concevoir un projet et définir un horizon d'action.

Ainsi s'installe l'idée qu'il n'y aurait en dernier ressort de recours que dans la célébration, à contrario, des mérites retrouvés d'une technocratie imprégnée du sens du bien public et affranchie des contingences politiciennes. Récurrente dans le débat public à la veille de chaque changement de gouvernement, cette posture de justification ou de légitimation, n'est jamais l'occasion d'un questionnement plus général sur l'évolution de la relation entre les sphères administratives et politiques qui demeure à l'état de « boîte noire ». Pourtant, une actualisation de la réflexion sur les enjeux que recouvre ce questionnement n'est pas sans intérêt dans une perspective d'amélioration de notre dispositif de gouvernance public. L'architecture et le fonctionnement bien compris de nos institutions publiques en dépendent pour une large part.

Plus généralement, l'avenir du projet démocratique au Maroc ne saurait faire l'économie d'une réflexion plus systématique sur le statut et la fonction du politique et dans ses rapports avec les autres acteurs sociaux.

Ce cahier n'a évidemment pas vocation à trancher ce débat. Tout juste s'agit il de rassembler quelques points de repères susceptibles d'alimenter une réflexion sur un sujet aux multiples ramifications, mais qui, néanmoins, convergent pour interroger la cohérence et en définitive la viabilité d'un dispositif de gouvernance écartelé entre les appels incessants à un « renouveau du et de la politique » et une défiance permanente à son égard, qui travaille à sa disqualification.

Les contributions ici rassemblées participent d'un questionnement plus général sur *l'Etat au concret*. Une attention plus particulière est accordée aux interactions entre sphères administratives et politiques, aux outils de l'action publique et de manière plus large à « ce que gouverner veut dire ». Ce faisant, il s'agit bien sous un angle déterminé, de réinterroger la politique dans sa visée initiale, par une remise à plat de certaines de ses fonctions au regard des mutations que traverse notre pays.

**A. B.**

## L'actualité d'un débat

### La note de travail

## TECHNOCRATIE ET DEMOCRATIE A L'HEURE DE LA GOUVERNANCE

La référence aux technocrates hante la vie politique dans notre pays depuis les années 1970. Elle est devenue quasi consubstantielle des débats publics qui précèdent et accompagnent la nomination d'un haut fonctionnaire ou la formation d'un gouvernement. Si le sens commun associe traditionnellement à la figure du technocrate des caractéristiques propres, celles-ci ont néanmoins revêtu en matière de régulation du système politique, des fonctions et des significations différentes selon les périodes. Elles appellent non seulement une contextualisation pour en restituer les usages, mais aussi une analyse sur la sociologie des élites politico-administratives.<sup>1</sup>

Cet angle d'analyse, s'il recoupe nécessairement par certains aspects l'objet de cette note, n'en constitue pas pour autant la trame centrale.

Cette note de travail participe de l'inquiétude sur la nouvelle économie du politique au Maroc, que suggèrent en creux les modes d'acclimatation du paradigme de la gouvernance. Il s'agira de fournir quelques points d'ancrage critiques, de nature à alimenter la réflexion sur le statut du politique à l'heure de la mondialisation de ce paradigme.

Ce qui nous occupe peut être formulé de la manière suivante : c'est au moment où les conditions d'apprentissage des ressorts de la politique moderne sont rendues possibles par la grâce d'un processus politique en cours, que le Maroc se trouve simultanément affronté aux *aporias constitutives* d'une régime démocratique et à ses *indéterminations actuelles*. Les premières renvoyant à la question des fondements du

---

<sup>1</sup> Signalons parmi les travaux s'inscrivant dans cette perspective la thèse de doctorat d'Etat soutenue par Amina El Messaoudi, « *Les Ministres dans le régime politique marocain* », 1955-85, Rabat, Université Mohamed V, 1999. En revanche des travaux sur les filières de recrutement et de sélection des dirigeants, et plus généralement sur les corps et réseaux constitués sont plus rares.

pouvoir en démocratie, à travers la mise en œuvre du principe de la représentation. Les secondes participent du « malaise d'une modernité démocratique » dont l'irruption du thème de la gouvernance comme nouvelle figure de la modernité, reste un symbole fort.

Autrement dit, alors même que le Maroc s'efforce de stabiliser son dispositif représentatif avec le rapport particulier au politique qui en découle, il est en quelque sorte sommé d'intégrer les principes de la gouvernance dont la logique brise le rapport entre représentation/et statut du politique en opérant un découplage. D'ailleurs, les hésitations, les attermolements, les incohérences ou encore les tentatives d'appropriations avortées de ce chantier, ne sont sans doute pas étrangères à ce paradoxe.

Nous faisons ici l'hypothèse que sur le terrain des relations sphère politique/sphère administrative, les formes observables de dépolitisation des modes et cadres d'action publics ne sont pas imputables au seul déploiement de l'agenda de la gouvernance. L'enchaînement causal souvent invoqué ne saurait diluer la part qui revient aux acteurs, à travers une forme de « dessaisissement » volontaire ou non qu'il convient d'examiner. C'est la question des modes d'investissement et de réinvestissement de la fonction politique à l'ère de la gouvernance, en tant que modalités d'exercice du pouvoir qui nous préoccupe ici.

Pour appréhender cette dimension, nous souhaiterions accorder droit de cité aux aspects qui relèvent de « l'ingénierie » de gouvernement. Ce champs d'investigation, attentif aux outils, aux savoirs et à l'organisation de l'action publique, bref à tout ce qui fait le travail gouvernemental est paradoxalement très peu exploré. Pourtant, les préceptes de la gouvernance ont précisément pour particularité d'inviter à ouvrir ce débat, notamment sur le terrain des rapports entre sphères politique et administrative en particulier, et en terme de structuration des démocraties en général.

Cette grille d'analyse, à l'image de l'énoncé du thème est suffisamment large pour autoriser différentes approches.

Celle que nous nous proposons d'explorer, consiste d'une part à **actualiser la réflexion sur le statut du politique dans les démocraties à l'ère de la gouvernance** : A quelles interrogations générales nous confronte une lecture actualisée du sujet ? Cette entrée en matière vise à mettre en relief certaines des dimensions de la gouvernance susceptibles d'éclairer la fonction politique au Maroc, entendue au sens de la direction des affaires de l'Etat et appréhendée sous l'angle des rapports entre politique et administration. *La question du pilotage politique du gouvernement*

Youssef, nous semble être un des points d'application particulièrement évocateur du statut actuel et à venir du politique. Nous ne l'aborderons ici que partiellement, à la lumière de ce que l'observation de certaines pratiques de la décision nous enseignent, par référence à ce qu'autorisent les textes qui régissent l'organisation de nos institutions.

## I) REPERES THEORIQUES ET HISTORIQUES

### Rationalité gouvernementale et démocratie

Prenons pour point de départ un point de vue général. Il est un fait observable que le XXI<sup>e</sup> dans les démocraties s'ouvre sous les auspices d'un malaise démocratique profond. Les thèmes de la fin du politique, du désenchantement politique, de la défiance à son endroit alimentent une chronique éditoriale et académique régulière et surabondante. Cet « air du temps » répond à une représentation dominante qui tient dans le sentiment d'une incapacité imputé au politique à figurer un lien de représentation répondant aux attentes et maux des sociétés. Le politique est aujourd'hui de ce point de vue assimilé à un foyer d'impuissance dont la mondialisation conforte le sentiment.<sup>2</sup>

Déroulons le fil de la généalogie de ce sentiment « d'impuissance » qui, pour aller vite, a vu historiquement se succéder une période d'exaltation des vertus du politique, comme seule voie de salut, à la phase de reflux dont nous sommes aujourd'hui les témoins.

Cette histoire correspond sur le fond, à celle de l'avènement de la politique moderne qui a concouru à forger les contours de deux modes de construction de la démocratie adossées à deux dynamiques historiques : Celle de l'Etat comme appareil *administratif et bureaucratique* qui résulte d'un processus de rationalisation (Weber) et celle de l'Etat comme forme politique (gouvernement représentatif, soumission de l'administration aux orientations de la volonté générale...) qui est le fruit d'un *travail de démocratisation*. Ces deux mouvements ne coïncident pas nécessairement. En Grande Bretagne par exemple, le travail de démocratisation a plutôt précédé le processus de rationalisation, alors que c'est l'inverse qui s'est

---

<sup>2</sup> Les écrits pointant ces dimensions sont nombreux. Nous retiendrons l'expression de trois sensibilités appuyées sur trois angles de vue suivants, N. Baverez - D. Olivennes, « *L'impuissance Publique* », Calmann-Lévy, 1994 ; JP. Fitoussi, « *la politique de l'impuissance* », Arléa, 2005 ; et enfin M. Guénaire, « *Déclin et renaissance du pouvoir* », Gallimard, 2002.

produit en Allemagne. Les configurations actuellement observables entre sphères administratives et politiques portent irrémédiablement les traces historiques d'un mode d'articulation Etat, société civile et administration.

Pour rendre compte de la différence des trajectoires, on distingue classiquement le modèle français du modèle anglo-saxon. On retiendra, que contrastant avec le modèle français, la démocratie anglaise, pluraliste et libérale, s'est définie par la place accordée à l'extension du champ des libertés individuelles et de représentation politique des différences sociales. La démocratie est fille de la nation en générale et de la société civile en particulier. A contrario, le modèle politique français que nous connaissons sous les traits de la République a pour foyer générateur et organisateur la figure de l'Etat moderne<sup>3</sup>. Un Etat fondé en raison, qui est à lui seul l'incarnation objective de l'intérêt général. C'est dans ces termes qu'il faut comprendre la permanence de la référence au gouvernement rationnel dans l'histoire de France depuis la révolution et jusqu'aux années 1960, en passant par la période de la reconstruction. C'est bien cette logique qui est à l'œuvre aussi bien dans l'institution des grands corps de l'Etat, notamment autour de l'école polytechnique entre la fin du XVIII et le début du XIX<sup>e</sup>, que dans la création de l'ENA après la seconde guerre mondiale.

Reste que ce processus de rationalisation administrative, célébrant la *figure du savant et de l'expert*, comme vecteur de la modernité démocratique (alors que l'homme clé en Grande Bretagne a été le représentant de la société civile) s'est accompagné d'une méfiance à l'endroit d'un mode de légitimation technique qui serait tenté de supplanter le principe de la souveraineté du peuple<sup>4</sup>. La controverse au XIX<sup>e</sup> siècle autour du système des concours, fustigée comme ce qui consolide la vision du gouvernement rationnel, parce qu'il organise l'expertise en pouvoir de

---

<sup>3</sup> « La République, c'est finalement le déploiement de la démocratie libérale et représentative à l'intérieur et par le moyen de l'autorité de l'Etat », dixit M. Gauchet : *la religion dans la démocratie : parcours de la laïcité* », Paris, Gallimard, 1998.

<sup>4</sup> Sur les origines de cette controverse fondatrice du modèle politique français, et qui oppose la « souveraineté du peuple » et « souveraineté de la raison », nous renvoyons le lecteur à l'analyse pénétrante qu'en livre P. Rosanvallon, à propos de l'œuvre des libéraux doctrinaires après la révolution française et notamment Guizot, Saint Simon et A. Comte, pour qui la souveraineté de la raison est la voie de sortie des apories de la révolution et la clé de voûte d'une nouvelle philosophie du politique qui nourrit une méfiance à l'égard de la démocratie réduite à la loi du nombre, cherche un principe régulateur et stabilisateur de la société post révolutionnaire. Voir P. Rosanvallon, « *la démocratie inachevée* », Gallimard 2000, p 97 s. et du même auteur, « *le modèle politique français* », Seuil, 2004 p 213-216.

commandement liée à la constitution d'une caste détentrice du savoir, porte la marque de ce débat. Le tournant de 1945 avec la création de l'ENA, dans le cadre d'une vaste opération de refondation de l'Etat s'inscrit dans cette même lignée historique et met au jour un paradoxe de la démocratie française : La méfiance envers l'exécutif s'est progressivement retournée en son contraire.

A partir de 1954, l'exaltation d'un volontarisme politique tous azimuts autour de la reconstruction de l'Etat structure le mythe développementaliste qui accompagne l'émergence d'une **technocratie réformatrice** sous la IV et la cinquième république. La grande utopie des sciences sociales dans les années soixante, était qu'on avait moins besoin de la représentation politique puisqu'il était possible de produire une image, une compréhension de la société supérieure à ce qu'elle était capable elle-même d'exprimer à travers les mécanismes de la représentation politique. **Son credo fondateur reste que le gouvernement des hommes peut céder le pas à l'administration des choses et que la politique peut céder la place à la gestion.** On retrouve ici une idéologie de l'intérêt général fondée sur l'application directe des règles d'intérêt général par une aristocratie du service public, seule consciente des besoins des citoyens et dont la supériorité intellectuelle l'autorise à gérer d'en haut le peuple pour son bien.

Depuis la fin des *Trente glorieuses*, l'inefficacité croissante des interventions publiques à garantir le plein emploi et la cohésion sociale a remis en cause le postulat d'un État rationnel et efficace. La dénonciation du mythe technocratique et des élites qui le personnifie<sup>5</sup> a atteint son point d'orgue avec la controverse qui a surgi autour de la « pensée unique ».

## **Pouvoirs et politique à l'ère de la gouvernance**

Cette utopie ne fonctionne plus, ou semble plutôt recyclée dans une transformation du rapport au politique en général, et des modes de gouvernement en particulier qu'induit l'irruption du paradigme de la bonne gouvernance au devant de la scène.

Derrière le travail de recomposition d'un Etat désormais en interaction, entraîné qu'il est dans une dynamique de co-définition de l'intérêt général, se profile des mutations plus profondes qui renvoient aux mode de structuration des démocraties.

---

<sup>5</sup> Après « le phénomène bureaucratique » Voir le livre incontournable sur la « pensée unique » M. Crozier, « la crise de l'intelligence », paris, le seuil, 1998.

Le thème de l'**efficacité** et plus encore de l'**efficience**<sup>6</sup> de l'action publique qui est au fondement du paradigme de la gouvernance, fonctionnent comme de puissants leviers de transformation des **systèmes d'organisation** et de **gestion publiques** et en interrogent la pertinence au regard de la qualité de l'infrastructure institutionnelle. Les mutations qu'opère cette lame de fond, reposent sur les préceptes de l'idéologie managériale et notamment la thématique du *New Public Management*<sup>7</sup>. Elles ne sauraient être assimilées pour autant à de simples ajustements techniques neutres comme le laisseraient penser certaines affirmations. Ces mutations dessinent un rapport inédit au politique et de nouvelles formes de légitimation de l'action publique.

Retenons pour les besoins du propos, deux approches, du reste complémentaires. Une première, analyse l'acclimatation du paradigme de la gouvernance en termes de privatisation et de concentration d'un pouvoir redistribué.<sup>8</sup>

Loin de signaler un recul de l'emprise l'autorité politique dans le champs de l'action publique, le *managérialisme* s'est traduit par des transformations des appareils d'Etat sous la forme d'un recentrage dans l'organisation et d'un redéploiement et non d'un recul du politique. Les expériences Reagan, Bush et Thatcher<sup>9</sup> montrent que la contraction de l'Etat ne signifie pas mécaniquement recul de l'autorité du politique, loin s'en faut. Ces expériences fondatrices ont conduit à un renforcement du pouvoir politique, notamment en réaffirmant la primauté des élus sur les fonctionnaires, en mettant fin à la complexité et à l'hypertrophie d'appareils administratifs, ramifiés coûteux et largement incontrôlables. L'exigence de reddition des comptes au fondement de la vulgate managériale, a précipité le mouvement de politisation des administrations, dont les responsables sont choisis en fonction de leur adhésion aux objectifs définis par l'exécutif.

Une deuxième piste fait valoir le mythe d'une gouvernance dépolitisée<sup>10</sup>. Elle montre que la modernisation des structures conduit à une stratégie de contournement des

---

<sup>6</sup> L. Rouban, « la fin des technocrates » p 137, presses de sciences po, 1998.

<sup>7</sup> OCDE -PUMA: « Rôle et fonctions de l'Etat, Réforme de la gestion publique » 1999, p 5.

<sup>8</sup> Voir le dossier complet réalisé par L. Rouban et B. Hibou sur le thème de « La privatisation des Etats », revue critique internationale, et notamment les pages 151-168, 1998.

<sup>9</sup> L. Rouban, op. cit. p 93 -97,

<sup>10</sup> Voir Bruno Jobert, in « Etre gouverné / Etudes en l'honneur de J. Leca » ss la dir. de P. Favre, J. Hayward et Y. Schemel - Paris, Presses de Sciences Po, 2003, p 278 et s.

élus et de leurs bureaucraties. L'une des manifestations de cette tendance touche notamment aux dispositifs institutionnels par lesquels les gouvernements tendent à déléguer une partie de leur compétences à des institutions qui sont censées échappées à l'influence des groupes de pression et des élus, appelées « institutions non majoritaires » : Banque centrale, organes de régulation, ou ONG. Etc....L'autonomie qui caractérise le fonctionnement de ces institutions ainsi que les valeurs d'efficacité, de célérité et d'expertise qui leur sont prêtées se paie par le recentrage de leur mandat sur un objectif univoque, qui contraste avec la poursuite d'objectifs multiples et souvent contradictoires auxquels tout gouvernement est confronté<sup>11</sup>.

### **Outils et instruments de gouvernabilité : logiques et recompositions des pouvoirs**

Corollaire de la modernisation des structures, la recomposition de l'Etat que signale le paradigme de la gouvernance s'est accompagnée d'un intérêt renouvelé pour le **rôle des instruments dans les transformations des modes d'action publics**<sup>12</sup>. Sous couvert de modernisation et de participation, de nouveaux instruments ont été mis en place pour assurer une meilleure fonctionnalité de la gestion publique. Ces innovations instrumentales plus incitatives que normatives sont connues pour mieux s'accorder à la « démocratie du public »<sup>13</sup> Ils fondent une régulation politique moins dirigiste, et organise des rapports de pouvoir basés sur la concertation, la communication et renouvellent de ce fait même les fondements de la légitimité.

Ces approches se situent dans la lignée des travaux de Foucault sur les pratiques gouvernementales<sup>14</sup>, qui, délaissent les débats classiques de philosophie politique

<sup>11</sup> Voir Nicolas Jabko, « Expertise et politique à l'âge de l'euro » in Revue française de science politique, n°51, déc. 2001, p 903

<sup>12</sup> Voir, P. Lascoumes, P. Le Galès (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004.

<sup>13</sup> Voir, P. Manin : « L'instrumentation de l'action publique est porteuse d'un nouveau type de rapport gouvernants/gouvernés qui correspond à un nouvel âge de la démocratie » in, *Principes du gouvernement représentatif*, Flammarion, coll. « Champs », 1996.

Bernard Manin, *Fondation Saint-Simon, Liberté de l'esprit*, Calman-Lévy, 1995 (Manin, p 25)

<sup>14</sup> Se référant aux apports des sciences camérales Foucault met en avant le concept de *gouvernementalité* qui introduit une rupture dans la conception du pouvoir par rapport à celle qui prévalait depuis Machiavel et le Prince. Il ne s'agit plus de conquérir ou de posséder le pouvoir, mais de produire de susciter et d'organiser la population afin de lui permettre de développer toutes ses propriétés. Voir, P. Lascoumes, P. Le Galès (dir.), *op.cit*, p 10. et s.

sur la nature et la légitimité des gouvernements pour s'attacher à leur matérialité, leurs actions et leur modes d'agir. Foucault s'intéresse moins aux représentations sociales qu'aux formes de rationalité qui organisent les pouvoirs.

Ainsi à la question « qui gouverne » ? Et qui organise le débat sur les fins collectives s'est ajoutée la question « comment peut-on gouverner » ?

### **Les normes sont-elles « impliquantes » ?**

Ces nouvelles normes en termes d'organisation et d'action publiques ramènent la société à son principe dynamique le plus fort, l'économique. **Elles ne sont pour autant pas neutres.** En réalité plus que de dépolitisation, c'est bien à une reconfiguration des lieux et rapports de pouvoirs que suggère le paradigme de la gouvernance. La modernisation des structures conduit à une interpénétration des sphères politique, administrative et économique, brisant les hiérarchies traditionnelles, autorisant des formes d'alliances inédites dans la mobilisation des ressources, et la constitution de réseaux qui allègent les contraintes de l'Etat classique.

Cette « privatisation de l'Etat » requiert une forte implication du politique pour sa mise en oeuvre, mais s'efforce de briser les ressorts d'une légitimité classique pour en annoncer une nouvelle, basée sur une marginalisation des corps intermédiaires et une mobilisation réglée de la société civile autour de l'alliance entre les valeurs de la démocratie et celles du marché. **Ainsi le thème de la mobilisation de la société civile**, au nom de la libéralisation et du renforcement de **la démocratie participative**, a fourni un excellent réservoir de légitimation à de nouvelles pratiques de gouvernabilité.

De même la mise à distance des enjeux politiques et la neutralité apparente dont se prévalent les « institutions non majoritaires », ne signifie aucunement que les décisions prises sont dépourvues de portée politique, autant par leur impact sur les intérêts des groupes concernés par leur action que par leurs finalités.

Les normes introduites sont donc « impliquantes »<sup>15</sup>, au sens où elles préfigurent une **conception dépolitisée de la démocratie** qui écarte le débat sur les finalités pour

---

<sup>15</sup> Y. Schemeil soutient que l'implication des acteurs par l'usage des normes n'implique pas leur engagement vis-à-vis de celles-ci. Les normes démocratiques produisent ainsi des effets, indépendamment de ce que pensent leurs importateurs. Les normes sont donc impliquantes. Voir, P. Favre, J. Hayward, Y. Schemeil (dir.), *Etre gouverné*. Etudes en l'honneur de Jean Leca (collection Académique, septembre 2003).

privilegier l'argumentaire procédural, autrement dit la manière se s'y prendre et de proposer des réformes, comme l'adoption de nouvelles techniques, et de nouveaux standards....

## II) L'ALTERNANCE LIEU ET MOMENT D'OBSERVATION

### Gouvernance et légitimité représentative

La modernisation gestionnaire au nom de laquelle l'Etat et le rapport au politique se transforment, ne dit rien des conditions de production du lien politique. Il y a dans ces sociétés démocratiques, le sentiment puissant que la politique, dont on a besoin pour ressouder les significations éparses, concevoir un projet de vivre ensemble, définir un horizon d'action, se dilue au profit d'une conception purement procédurale. Elle n'est donc pas sans poser le problème de la fonction du politique, dès lors que les mécanismes de l'imputation démocratique semblent grippés. La théorie classique de la représentation doit alors céder le pas à une représentation purement procédurale au sens où les registres de l'efficacité et de l'urgence viennent contredire les normes temporelles du travail législatif. De même que si les intermédiaires habituels de la démocratie représentative s'effacent, notables, partis, syndicalistes, de nouveaux groupes en position de médiation apparaissent. On évoquera autant le poids de la société civile, de la presse ou encore des groupes privés. C'est une véritable transformation de la vie démocratique qu'introduit le paradigme de la gouvernance sur fond de crise d'efficacité des politiques publiques et des organisations qui en ont la charge. Au Maroc, cette même évolution intervient dans un contexte où l'extension du champ des libertés opère un changement du rapport des citoyens au pouvoir politique et au système représentatif.

**Autrement dit, et contrairement à ce qu'ont connu les démocraties, c'est au moment où notre pays découvre - non sans peine d'ailleurs - les vertus du gouvernement représentatif, que la crise des organisations publiques est à son paroxysme, les déficits accumulés préoccupants et les ressources disponibles largement contrariées !**

Voilà qui en creux, suggère une nouvelle équation en termes de légitimité politique : la légitimité du mandat représentatif, consubstantielle à toute construction démocratique, devient davantage subordonnée à l'efficacité des actions qui s'en réclament. Le credo de la méritocratie, portée par une technocratie non partisane mais néanmoins politique y trouve un supplément de légitimité potentielle que la pratique institutionnelle entre les deux branches de l'exécutif n'a cessé de conforter.

Cette réalité dit d'abord quelque chose de la difficulté et de la fragilité de la période que nous traversons. Surtout elle adresse un défi au politique, autant dans sa légitimité que dans sa crédibilité, le mettant en demeure de faire la preuve de son utilité effective et non simplement formelle.

Par-delà les difficultés de la tâche qu'illustre le contraste saisissant entre la démesure des attentes placées dans l'arrivée aux affaires du gouvernement Youssoufi, et les contraintes réelles que le gouvernement a eu à affronter sur les plans politique, institutionnel et économique, en démocratie, c'est en dernier ressort à l'épreuve du pouvoir que se mesure et se lit au mieux la dimension politique d'un projet. Du point de vue de sa portée programmatique certes, mais aussi et surtout dans les modalités politiques de sa mise en œuvre.

### **Alternance et espoir d'un nouveau politique**

L'alternance, dans sa double signification à la fois symbolique et effective, a introduit une brèche dans les représentations. Elle portait en elle les germes d'un nouveau du politique : une plus grande prise en compte de la légitimité des mécanismes de la représentation, malgré leurs imperfections<sup>16</sup> offraient des ressources inédites ouvrant la voie à l'affirmation à une nouvelle façon d'envisager l'action politique notamment dans la conduite des affaires publiques.

Jusque là, toute perspective d'autonomisation politique de l'exécutif était nulle et contrariée par un mode de régulation dans lequel, c'était le pouvoir qui conférait la légitimité, et non la légitimité le pouvoir. Autrement dit, la légitimité des gouvernants ne résultait pas d'un mandat représentatif mais d'une procédure de nomination. Tous les gouvernements successifs issue ou non de consultations électorales depuis 1962, ont dans leur composition obéi à cette logique. Qu'ils s'agisse de ceux à coloration politique (1976, 1983...)<sup>17</sup> ou de ceux rangés sous l'appellation de « technocrates » qui ont vu le jour avant et après 1976.

---

<sup>16</sup> Rappelons l'enthousiasme qu'a suscité son arrivée au pouvoir et qui a conféré au gouvernement, en forme de « compensation », le supplément de légitimité dont les fraudes qui ont entaché le scrutin législatif l'avaient momentanément amputé.

<sup>17</sup> Ajoutons ici que la mobilisation notoire de l'appareil d'Etat pour la création de partis tel que le RNI ou encore l'UC, dont les dirigeants nommés, ont occupés les fonctions de Premier ministre, est symptomatique des formes de « politisation de la technocratie » à travers l'inféodation de ses agents, quelque soit les filières de sélection : qu'ils proviennent de la haute fonction publique, du secteur privé ou encore de certains organisation politiques crée de toutes pièces à l'occasion des consultations afin de donner un « habillage politique » au gouvernement.

L'alternance a « inauguré » une pratique, ou le choix du Premier ministre procédait de la reconnaissance d'une légitimité en propre, mais néanmoins précaire au sens où sa pérennité demeurait suspendue à la mise en oeuvre d'un mandat pour l'action.

Dans cette configuration, le gouvernement Youssoufi était attendu sur un niveau : recrédibiliser l'action politique dans les représentations à travers la mise en chantier du Maroc en inaugurant une pratique institutionnelle à la fois plus claire et plus souple qui conditionne la lisibilité et la vigueur de l'action réformatrice. Aussi l'ampleur des déficits économiques et sociaux accumulés rendait elle la tâche pour le moins ardue, et faisant porter le débat sur les moyens d'y parvenir : *le comment faire ?* Autrement dit, **une fois réglée la question de la légitimité d'une autorité politique démocratiquement fondée, la pression des attentes contradictoires adressées au gouvernement allait déplacer les enjeux sur le terrain de l'exercice du pouvoir.** L'acte politique autant dans sa symbolique que dans ses diverses manifestations, devenait sans doute plus complexe qu'il ne l'avait jamais été, en ce sens qu'il devait apporter ce surcroît de justification capable de conférer à l'action du Premier ministre une autorité que paradoxalement ni la légitimité issue de l'élection ni celle morale ne suffisaient à garantir.

L'expérience de l'alternance aura montré combien dans bien des domaines, l'option volontariste peut se révéler vaine non seulement quand elle bute devant la contrainte budgétaire, mais quand dans la conduite des affaires de l'Etat la dissociation entre l'autorité et la responsabilité en vient progressivement à la dissoudre. Cette contrainte objective qui résulte de l'inertie de la pratique institutionnelle à l'œuvre<sup>18</sup>, ne saurait occulter les carences propres à l'action du gouvernement que ni l'hétérogénéité de la coalition, ni le nombre de portefeuilles ministériels ne parviennent seuls à expliquer.

La question fondamentale à laquelle ce gouvernement était confronté, était de savoir et de voir dans quelle mesure **s'était il donné les moyens de faire la politique de ses moyens ?** Entendons par là, si un nouveau rapport au politique allait apparaître dans les modes de pilotage de l'action gouvernementale en général et notamment dans la gestion des rapports entre le gouvernement et l'administration.

---

<sup>18</sup> Nous nous permettons de envoyer le lecteur aux développements consacrés à cette question dans le n°1 de cette collection « Les cahiers bleus » intitulé « la révision constitutionnelle : un vrai faux débat »

## **Déficiences dans le pilotage politique**

L'expérience de l'alternance a offert l'opportunité d'en ajuster le contenu aux exigences d'un pilotage politique qui se lit dans le quotidien de l'action gouvernementale. Qu'il s'agisse des rapports à l'administration, de l'agenda du gouvernement, de la coordination de l'action, des modalités de l'arbitrage politique etc.. Il n'est pas un aspect de la machinerie gouvernementale qui ne se prête à une lecture politique.

Quatre niveaux et/ou lieux d'observation de cette dimension proprement politique de l'action peuvent être éclairés, mêlant des domaines touchant aussi bien l'organisation qu'aux outils de pilotage politique du travail gouvernemental, et auxquels je consacrerai des développements d'une longueur inégale.

Le **premier niveau** touche à l'organisation de l'appareil gouvernemental, et à l'adéquation de ce dispositif dans son architecture aux missions dont est investi le gouvernement.

Sur ce plan, la composition du gouvernement Youssoufi n'a été précédée d'aucune réflexion stratégique<sup>19</sup> portant sur l'adéquation nécessaire entre la structuration du gouvernement et le projet dont il est porteur. L'absence de référentiel dans ce domaine comme plate forme de négociation avec la coalition, a réduit ces dernières à de simples marchandages tout en compliquant singulièrement la tâche. Plus encore, on a peine encore à mesurer les retombées sur le fonctionnement de l'administration de ces opérations récurrentes de charcutages/ regroupements/ amputations, dépourvus de toute vision stratégique et conduites dans le désordre et l'urgence. En ce domaine le caractère arbitraire et discrétionnaire du mode d'exercice de l'autorité politique a été des plus fâcheux pour la stabilité, la cohérence, et la marche de la machine administrative.

S'agissant à présent de l'organisation du département du Premier ministre comme lieu d'impulsion, de coordination et de suivi de l'action gouvernementale. A l'image de la composition du gouvernement, les hésitations et tâtonnements qui ont marqué son organisation et sa composition traduisent la prégnance de considérations bien lointaines de celles affichées en terme de détermination réformatrice<sup>20</sup>. Les

---

<sup>19</sup> Ajoutons ici à la décharge du gouvernement Youssoufi, que le Maroc ne compte à notre connaissance aucun travail sérieux en ce domaine, qui permettrait, à tout le moins, de capitaliser les savoirs et d'éviter les errements passés en matière d'architecture du gouvernement.

<sup>20</sup> Pourtant un document d'approche formulant des propositions quant à l'organisation de ce département a été réalisé notamment par L. Jaïdi. Les recommandations n'ont pas connues de suite.

anecdotes sur les conseillers sans lieu de travail, sans lettre de mission, ou encore aux attributions fluctuantes et non écrites sont très significatives du flou entretenu sur l'organisation effective et formelle de ce département. Une structuration mieux accordée du département du Premier ministre eut été en soi un message à l'adresse de l'opinion, des élus, et de l'administration. Le défaut de lisibilité a eu au contraire pour effet de brouiller la dimension proprement politique<sup>21</sup> de l'action. Le choix de quelques collaborateurs ayant un profil politiquement marqué, (mais sans responsabilités politiques réelles) cohabitant avec d'anciens conseillers, n'a que faiblement impacté l'organisation du département. Celle-ci ne laisse transparaître aucune innovation dans la prise en charge des contraintes liées à la dualité constitutive de tout gouvernement, qui en fait à la fois un organe politique et l'instance de direction de l'administration. Ces carences dans l'organisation allaient logiquement se retrouver dans le fonctionnement du gouvernement.

Le troisième niveau d'observation a trait à la question de la nomination des hauts fonctionnaires. Les faits, du reste assez bien connus, nous révèlent que sur ce chantier et qu'à quelques exceptions près, le positionnement politique du département du Premier ministre s'est davantage limité à un rôle de « boîte aux lettres » que d'interface dynamique dans les nominations. La procédure informelle, mais néanmoins réelle qui veut que chaque ministre est tenu de proposer trois candidats pour un poste de direction en administration centrale ou dans le secteur public, n'a que rarement bénéficié de relais politique au niveau du département du Premier ministre, en terme de concertation et de persuasion. Ni dans le choix des candidats et encore moins dans son activation.<sup>22</sup>

L'opacité et le manque de concertation qui caractérise les conditions et délais des nominations dit quelque chose non seulement des limites de la pratique institutionnelle entre les deux branches de l'exécutif, mais surtout d'une suspicion dans laquelle sont à priori tenus les membres du gouvernement qui se nourrit de la

---

<sup>21</sup> Nous entendons ici la dimension politique dans sa double acception, à savoir : la fonction politique d'arbitrage au sens de « politics » (considérations associées au système politique et à ses institutions ...) et de « polities » (en terme d'action publique et d'entreprise décisionnelle).

<sup>22</sup> En matière de candidature, pour occuper un poste vacant ou opérer un changement à la tête d'un département, la procédure une fois engagée selon « les us et coutumes en vigueur » par les membres du gouvernement, ne préjuge en rien d'une réponse et encore moins d'un délai, qui peuvent dépasser quatre années. Les postes vacants occupés temporairement à l'initiative d'une décision de l'autorité gouvernementale, et en attendant la promulgation du dahir sont légion. Au surplus rien ne dit que la personne « chargée de la direction de.. » sera celle qui sera retenue au terme de la procédure sans laquelle le traitement et les indemnités correspondants au poste ne peuvent être débloqués !

confusion qui règne dans les esprits entre impartialité et apolitisme<sup>23</sup>. Ici le gouvernement Youssoufi n'a pas été en mesure de faire valoir une approche politiquement plus exigeante et plus équilibrée.

La question de la coordination interministérielle conduite par le département du Premier ministre est le quatrième niveau et lieu d'observation privilégié des défaillances dans le pilotage politique.

Elle peut être appréhendée à travers le rôle clé qu'occupe le Secrétariat général du gouvernement (SGG) dans le travail de coordination et de préparation des décisions, et dans le fonctionnement des commissions interministérielles présidées par le Premier ministre.

Le SGG occupe en France une fonction centrale dans le travail gouvernemental. Il est chargé de « veiller à la bonne marche du processus décisionnel de l'exécutif et plus généralement du bon fonctionnement de la primature pour reprendre l'expression forgée par le président Senghor »<sup>24</sup>. Parmi ses tâches, il seconde le Premier ministre dans l'organisation du travail gouvernemental dont il dispose des instruments (le secrétariat des organes de collégialité et notamment les conseils de gouvernement et de ministres). *Deux traits identifiants* caractérisent le modèle français<sup>25</sup> qui demeure notre référence en ce domaine. Placé auprès du Premier ministre, le SGG équivaut à une véritable institution caractérisée par sa grande stabilité et une neutralité à toute épreuve. En dépit de ses prérogatives à caractère administratif, il est le témoin et l'interlocuteur privilégié de toutes les institutions politiques. (gouvernement, parlement, conseil constitutionnel...et cabinets) Dans le système français sa fonction est nettement distincte de celle de conseil politique assurée par le cabinet du Premier ministre, avec laquelle une articulation claire doit être néanmoins trouvée.

Au Maroc où il est sensé occuper des fonctions équivalentes, son rôle est amplifié par deux phénomènes qui n'enlèvent rien aux critiques qui peuvent lui être par ailleurs adressées : Le *défaut d'expertise juridique* dont souffre la plupart des

---

<sup>23</sup> Nous renvoyons ici le lecteur à nos commentaires sur le sujet dans le cahier régulation

<sup>24</sup> Voir R. Denoix de Saint-Marc, « *Le secrétaire général du gouvernement* » in le rôle et la place de l'Etat au début du XXI<sup>e</sup> siècle, p 119 et s, Académie de sciences morales et politiques, Paris, Puf, 2001.

<sup>25</sup> En Grande Bretagne le cabinet office ressemble au SGG. Mais en Italie, le sort du secrétaire général de la présidence du conseil est remis en cause à chaque changement du gouvernement. En Espagne, le système est mixte : le secrétaire du conseil des ministres est assurée par un ministre qui dispose d'un service administratif. En Allemagne la chancellerie est dirigée par un ministre fédéral.

administrations d'une part, et de *capacité politique* (au sens de *empowerment*) au niveau du département du Premier ministre d'autre part, l'amènent le plus souvent à exercer de fait un véritable contrôle d'opportunité sur les textes qui lui sont soumis pour une programmation en conseil de gouvernement. Dès lors, son emprise sur la détermination de l'agenda du gouvernement, notamment à travers « une maîtrise par défaut » de l'ordre du jour, est considérable. Ainsi, le profil non partisan des détenteurs de ce portefeuille ne les empêche pas d'exercer une action directement ou indirectement politique, non seulement dans la définition des priorités mais aussi dans la mission « d'interface » entre les deux branches de l'exécutif. Sur ce dernier aspect, et notamment dans les concertations en amont de la préparation de l'ordre du jour des conseils de gouvernement et des conseils des ministres, nous sommes loin du modèle français qui distingue les tâches administratives et juridiques d'une part des tâches plus politiques.

Cet entre-deux politique dans lequel évolue le SGG au Maroc, couplé à son manque de communication nuisent en définitive à la visibilité de l'action du gouvernement. Ainsi par exemple du SGG, nous ne savons pas les suites qu'il a jugé bon de réserver aux textes déposés par plusieurs membres du gouvernement et relatifs à des actions contenues dans le programme du gouvernement. La critique est ici récurrente et du reste pas toujours fondée. Reste que jamais un communiqué du conseil de gouvernement n'a mentionné que le SGG y a dressé un état des lieux des textes qu'il a reçu, et du traitement motivé qu'il a réservé à chacun d'entre eux. Or c'est là un préalable à une meilleure communication gouvernementale, mais surtout un moyen de mettre le Premier ministre en situation de pouvoir arbitrer entre les priorités, comme l'exige le fonctionnement politique du gouvernement.

S'agissant à présent de la coordination inter administrative et/ou interministérielle. Nous soutenons ici que les modes d'organisation et de conduite des délibérations interministérielles expriment une manière d'appréhender la pratique du pouvoir politique dans la gestion des affaires publiques.

La pratique de la délibération intersectorielle est un prolongement naturel du caractère collégial du gouvernement. Pour l'essentiel, elle est organisée et formalisée soit par dahir, soit par décret, soit par circulaire du Premier ministre qui en régit la composition et le fonctionnement.

C'est ainsi que le gouvernement Youssoufi dès son investiture a mis en place, par voie de circulaire un certain nombre de commissions interministérielles thématiques et permanentes dont il assurait le plus souvent la présidence, en

présence des ministres concernés et des hauts fonctionnaires. La préparation des délibérations était basée sur les travaux d'une commission technique composée de hauts fonctionnaires chargés de présenter l'ordre du jour, et de proposer les arbitrages à rendre.

L'examen du fonctionnement appelle les remarques suivantes :

L'instruction des dossiers préparant pourtant des arbitrages à caractère politique était considérée comme une affaire technique confiée aux différentes administrations. L'arbitrage proposé revenait le plus souvent à privilégier le point de vue d'une administration sur une autre. Sur ce plan, l'embarras du Premier ministre à rendre un arbitrage conséquent a été plus d'une fois constaté<sup>26</sup>.

Le filtrage politique en matière de coordination en amont des réunions décisionnelles, reflétant l'unité de l'exécutif dans la prévalence « du patriotisme de l'Etat sur le nationalisme des corps »<sup>27</sup> était rarement au rendez vous. La dévalorisation du rôle politique des cabinets ministériels<sup>28</sup> et leur absence manifeste (ou leur présence purement formelle, ce qui revient au même) de quasiment tous les lieux de préparation des décisions, n'y est sans doute pas étrangère.<sup>29</sup>

Dans son objet et son organisation, le travail de coordination souffre manifestement d'une confusion entre le niveau technique et le niveau politique qu'entretiennent une formalisation peu rigoureuse des textes de références, et une pratique qui conduit au mélange des rôles et des genres en terme de présence et de prise de parole.

---

<sup>26</sup> La « mémoire » de ces rencontres interministérielles regorge d'anecdotes où un ministre non partisan, s'efforce de jouer les bons offices pour réconcilier les vues opposées et affichées de deux ministres appartenant au même parti ! Sans évoquer le « supplice » trop souvent infligé au Premier ministre, des minutes durant, d'être le témoin de différends entre hauts fonctionnaires sur des détails techniques qui manifestement auraient dû être aplani ailleurs!

<sup>27</sup> N. Tenzer, « L'inquiétante coupure entre les intellectuels et l'Etat » Le Monde 4 juin 2006.

<sup>28</sup> Les textes régissant l'organisation la composition des cabinets ministériels s'ils contribuent à en dévaloriser le statut et le positionnement par rapport à l'administration ils n'interdisent pas qu'en pratique le ministre en fasse un usage plus intelligent, ou du moins plus conforme aux impératifs d'un gouvernement politique.

<sup>29</sup> Nous avons proposé dès 1998, qu'à l'instigation du département du Premier ministre, les chefs de cabinets des principaux départements ministériels puissent se réunir de manière régulière afin de faciliter la circulation de l'information interministérielle et préparer le travail de coordination. Cette proposition jugée « trop audacieuse » n'a pas reçu l'assentiment requis à sa mise en œuvre.

S'ensuit une culture de l'arbitrage réduite à un exercice de recherche permanent de consensus paralysant, ou à défaut, de privilégier les vues d'un département sans être en mesure d'évaluer en interne la portée effective des choix alternatifs proposés.

Nous touchons là à l'une des insuffisances majeures du département du Premier ministre dans l'exercice de ses fonctions politiques de préparation des décisions interministérielles et de suivi de leur bonne exécution : **La faiblesse des capacités managériales sur le plan politique de ce département.**

Partant du principe que la conception d'un fonctionnement des instances et outils de coordination à la hauteur des exigences et ambitions politiques affichées en matière de conduite des réformes, requiert le développement de *capacités d'analyse stratégique d'aide à la décision*, l'absence de telles structures<sup>30</sup> n'est sans doute pas indifférente au fait que le travail de coordination porte sur les urgences et rarement sur les politiques, et à la faiblesse de la programmation transversale entre ministères qui nécessite à l'évidence un interface intégrateur sur le plan politique.

**En se privant de ces ressources potentielles on entrave toute capacité du département du Premier ministre à être restauré dans sa faculté à décider et donc à asseoir sur des bases solides et autonomes une nouvelle manière de gouverner politiquement. Du coup, on affaibli la légitimité des fonctions de direction et de pilotage politiques, et on fini par accrédiiter indirectement les lieux communs non plus sur l'impuissance mais sur l'incapacité voire l'incompétence des politiques comparés aux mérites des technocrates dans leur aptitude à conduire les réformes.**

Chercher à y accéder conduit à repenser l'aménagement des conditions institutionnelles et techniques de nature à remédier aux déficiences en matière de coordination et de mise en cohérence des politiques publiques.<sup>31</sup>

---

<sup>30</sup> Voir le projet de « think tank » auprès du Premier ministre in A. Bouabid, L. Jaïdi « *Etude sur le projet de création d'une structure d'analyse économique* », Royaume du Maroc, Ministère de l'Economie Sociale, des Petites et Moyennes Entreprises et de l'Artisanat, chargé des Affaires Générales du Gouvernement - Rabat, Fév. 2002.

<sup>31</sup> Les carences en ce domaine ont été largement analysées et des recommandations concrètes formulées dans l'étude réalisée conjointement par A. Bouabid, M. Harakat, L. Jaïdi, « *l'évaluation de l'action publique au Maroc : pistes pour un débat* », FAB/FES, Rabat, 2004.

## **Le mythe technocratique : miettes critiques**

1) La réactivation du mythe technocratique, dans sa version anti-politique au sens partisan du terme, participe pleinement du dispositif de régulation autoritaire du système politique marocain. Il a de tout temps tenu lieu d'expédient permettant d'occulter l'inertie d'une pratique institutionnelle asymétrique en déplaçant le débat sur le terrain technique et économique. Tout se passe comme si la variable d'ajustement permettant la reproduction du système politique que constituait la compression des libertés cédait progressivement la place et de manière relative, à la célébration du culte de la performance actualisée au goût du jour. Son instrumentalisation notamment parmi les élites, sensibles aux valeurs de rationalité et de rigueur, a été rendue possible par la constitution de plusieurs réseaux et l'appui d'organisations internationales.

Sa « reconversion » a été spectaculaire puisqu'il a rapidement recouvré d'abord une virginité moralement entamée par la part de responsabilité qu'il porte dans la survenue de ce l'on a qualifié de « crise cardiaque », et une certaine vitalité en recyclant dans le cadre et pour le compte de la pratique institutionnelle en vigueur, le lexique de la bonne gouvernance.

Il n'empêche et de manière plus récente, la libéralisation politique du régime et le discours sur la réhabilitation nécessaire du politique qu'elle véhicule en terme de formalisme dans le respect de la logique représentative, ont quelque peu restreint la légitimité politique de la formule technocratique. Ils n'en n'ont pas pour autant invalider les visées. L'alternative technocratique ne s'avance plus en substitut ou concurrent de la légitimation démocratique. Elle en est soit le complément, soit ambitionne d'en devenir la substance. C'est ainsi qu'il est permis d'interpréter « l'investiture partisane » octroyée à plusieurs ministres issus de la haute fonction publique ou du secteur privé dans le gouvernement actuel. On peut ainsi en déduire que c'est le technocrate qui investit le politique partisan, et non le contraire.

2) Le mythe technobureaucratique se nourrit de l'absence de mise à niveau de la fonction politique dans son aptitude à articuler politiquement les préceptes de la gouvernance en terme de réingénierie administrative et gouvernementale des process, des modes opératoires et de l'organisation.

La prise en charge institutionnelle et apolitique du chantier stratégique de la réforme de la procédure budgétaire initiée depuis 2002, est symptomatique à plus d'un titre d'une mauvaise appréhension de ce que gouverner peut vouloir dire à l'heure de la gouvernance.

Cette réforme consiste à apporter quelques ajustements aux procédures de préparation et d'exécution du budget de l'Etat, en substituant une « logique de résultats » à une « logique de moyens ». Loin de ne concerner que les aspects strictement budgétaires, elle est porteuse de changements considérables qui touchent le cœur de la culture administrative : Ce ne sont ni plus ni moins que les méthodes de travail, les modes d'organisation, les processus décisionnels qui s'en trouvent bouleversés sous l'effet de l'aiguillon budgétaire. Ce dernier y est véritablement actionné comme un vecteur de modernisation de la gestion publique sous ses différents aspects. Le ministère des Finances et notamment la direction du budget qui pilote la réforme, apparaissent comme les maîtres d'œuvre de la réforme de l'administration. Faut-il sur le plan institutionnel s'en féliciter ? Ala fois oui et non.

Oui, d'abord car le ministère des Finances est à l'évidence le mieux outillé techniquement, et en termes de ressources humaines pour promouvoir la conception managériale qui sous tend la diffusion d'une culture du résultat. Ensuite, on voit mal comment l'adaptation de la procédure budgétaire qui conditionne le développement de cette culture pourrait échapper par nature à une forte implication de ce département.

Non, car la réforme du cadre budgétaire, de par ses implications tous azimuts, déborde largement les attributions d'une administration financière au sens où elle est indissociable d'une réflexion sur les priorités. Car, dès lors qu'elle autorise une remise à plat des mécanismes de décision qui font intervenir *la sphère administrative* et celle de *la décision politique*, elle fournit l'occasion d'une redéfinition des rôles et constitue une opportunité inédite à un réinvestissement de la fonction politique dans sa vocation première. Technique en apparence, cette réforme est bien une révolution silencieuse qui appelle une forte implication du politique et notamment celle du département du Premier ministre<sup>32</sup>.

3) L'actualisation des termes du débat technocratie § démocratie nous confronte à l'épineuse question du « *bon gouvernement* » en régime de gouvernance. De ce fait même elle réinterroge à nouveaux frais la configuration des rapports entre les sphères administrative et politique et nous invite à travers elles, à redessiner les contours de la figure d'un l'Etat impartial, qui toutefois préserve la vocation propre à toute

---

<sup>32</sup> Pour une analyse détaillée de l'interpénétration des enjeux de cette réforme au plans techniques et politique nous nous permettons de renvoyer le lecteur au rapport A. Bouabid/L. Jaïdi/ M .Harakat : *L'Evaluation de l'Action Publique* : pistes pour un débat, qui comportent des propositions quant au positionnement et rôle du département du Premier ministre dans ce chantier replacé dans une nouvelle configuration institutionnelle.

fonction politique en démocratie. L'une des voies d'accès à une meilleure intelligence des rapports entre administration et politique passe par une *critique de la raison administrative et de la raison politique* pour laquelle nous posons quelques jalons.

Au préalable on peut soutenir que toute politique est fondée sur un discours sur les fins (convictions et jugement de valeur sur ce qu'il faut faire) et les moyens d'accéder à ces fins. Les options prises et les décisions qui en résultent renvoient à une certaine articulation des fins et des moyens. En démocratie la question est de savoir sur quoi reposent et comment se justifient les choix ?

La vision technocratique entend appuyer le choix sur un savoir. Elle fonde une raison théorique, dont l'activité est de connaître ce qui est, et dont l'horizon est la science, telle qu'elle porte sur des faits. A l'inverse la raison pratique a pour objet de déterminer ce qui doit être. Elle vise des fins et est orientée par des valeurs.

Dans les faits nous savons que la rationalisation du pouvoir, ou encore celle de la domination (M. Weber), n'annule aucunement la problématique de la décision, tant il est vrai que les désaccords sur les choix ultimes demeurent entiers. Il faut en déduire que pas plus que les politiques n'ont nécessairement à être des experts, pas davantage les experts ne sont par eux mêmes des politiques. L'expertise reste un moment préalable à la décision proprement politique, qui elle ressortit d'une toute autre logique. Ainsi le savoir qu'autorise l'expertise ne dispense pas de choix ou de décisions indéductibles de ce savoir. Autrement dit, un expert ne peut dire au nom de la science ce qu'un politique peut seul énoncer au nom de ses convictions.

Cette grille de lecture est cruciale dès lors qu'elle permet de repréciser les vocations respectives du « savant et du « politique »<sup>33</sup>, qu'elle évite un certain mélange des genres qui alimentent des confusions dans les représentations à propos de l'impartialité de l'Etat, et que j'évoquerais brièvement.

D'abord sur le *terrain des choix et de la décision politique*.

Nous avons eu l'occasion de montrer combien la décision politique dans notre pays est souvent prisonnière de mono expertise<sup>34</sup>, parfois conduite dans l'improvisation

---

<sup>33</sup> voir S. Mesure et A. Renaut, *La guerre des dieux, essai sur la querelle des valeurs*, Paris, Grasset, 1993.

<sup>34</sup> Nous renvoyons le lecteur intéressé par le sujet au rapport réalisé par A. Bouabid § L. Jaïdi : « *Etude sur le projet de création d'une structure d'analyse économique* » ; Royaume du Maroc, Ministère de l'Economie Sociale, des Petites et Moyennes Entreprises et de l'Artisanat, chargé des Affaires Générales du Gouvernement - Rabat, Fév. 2002.

sous l'effet de l'urgence, voire imposée. Il s'ensuit que la notion de choix politiques devient très relative. L'explication qui en est généralement donnée, par l'invocation rituelle des « aléas de la contrainte budgétaire », n'épuise à l'évidence pas le sujet et relève bien souvent de la justification à posteriori. Fournir au décideur politique l'expertise plurielle nécessaire à la formulation de choix, dont il est seul responsable en dernier ressort est une voie de réhabilitation de la fonction politique telle que nous l'avons définie.

Ensuite sur *les rapport entre savoir et choix politiques*. Le rapport sur le cinquantenaire de l'indépendance dont l'utilité est peu discutable, est présenté comme un outil devant alimenter la réflexion des partis politiques sur leurs programmes. Le marketing en terme de communication autour de l'objectivité scientifique du diagnostic, des analyses et des recommandations tend à accréditer l'idée que l'action politique serait susceptible d'un fondement scientifique, dont il suffirait de se saisir pour recouvrer sa crédibilité ! Cette posture est aussi préjudiciable à la nature du politique que celle qui entreprend de lui donner un fondement moral. Il n'est pas de pire dévoiement de l'action politique que de la draper dans le discours de la science, ou de la diluer dans des formes d'intransigeance morale. Une perception qui répugne au mélange facile des genres, devrait énoncer qu'il est de la vocation de l'ensemble des sciences humaines et sociales de produire une intelligibilité de la réalité, à charge pour le politique d'en tirer des enseignements pour déterminer les conditions pratiques de l'action.

Enfin, s'agissant de *la question des nominations*. Une conception plus exigeante de l'impartialité de l'Etat permettrait d'élever le débat et surtout de lever les malentendus sur ce dossier. La question est double. Elle est d'une part de savoir, comment et est ce que l'administration en tant qu'entité distincte du politique mais néanmoins au service de ce dernier, a t elle vocation à être politiquement pilotée, au sens rigoureux du terme ? Quel est le bon équilibre qui permettrait dans la distinction des ordres et des vocations, d'assurer la reconnaissance de la spécificité des missions qui incombe à chacune d'entre elles ?

Deux orientations préalables peuvent être énoncées afin de dissiper les malentendus et la suspicion réciproques, et construire ainsi un nouvel équilibre dans les rapports entre les deux sphères. Ecarter le mythe saugrenu, qui du reste n'existe nulle part, d'une séparation stricte entre les deux mondes notamment en distinguant **impartialité et apolitisme**. Sachant que plus personne ne peut raisonnablement soutenir que l'administration puise dans une démocratie s'autonomiser complètement du pouvoir politique en tant qu'il représente légitimement la volonté

générale. A ce titre, rappelons que la France par exemple a eu une technocratie non politique et gestionnaire comptable d'une conception bien enracinée du service public, et une technocratie aujourd'hui politique avec la gouvernance. Au Maroc il y a eu et il y a encore, une technocratie non partisane mais néanmoins politique.

La deuxième orientation consiste à éviter la dérive de la politisation indifférenciée, à travers l'absorption sous toutes ses formes de l'administration par le politique tout en renforçant le rôle et le statut des cabinets ministériels. Il convient ici de se départir d'une vision primaire et bien en vogue sur le rôle des cabinets ministériels que des pratiques peu dignes ont eu tendance à alimenter. La suppression de la fonction de directeur de cabinet, notamment du Premier ministre, est à la fois significative et regrettable à plus d'un titre. Non seulement elle entretient cette vision minimaliste de la « fonction politique » réduite aux aspects protocolaires et/ou aux basses besognes politiciennes, mais de ce fait même, conspire véritablement à la disqualification des missions politiques les plus nobles<sup>35</sup> dont cette fonction pourrait être investies. Et notamment l'amélioration du rendement de la machine gouvernementale en inaugurant une pratique plus cohérente du pouvoir, opérant une distinction entre le technique et le politique dans les différentes phases de conception, d'élaboration et de la mise en œuvre d'une décision publique.

L'équilibre qui matérialiserait une figure mieux acceptée et plus crédible d'un Etat impartial est à rechercher entre le mythe de la stricte séparation, et celui de l'allégeance pure et simple. Il se pourrait que l'une des voies d'accès passe par une plus grande transparence dans les procédures de nomination, adossée à un formalisme plus rigoureux relatif à l'exercice des fonctions de nature à mieux objectiver les rapports avant et après l'acte de nomination.

C'est en contribuant à lever le voile d'opacité et souvent d'ignorance sur les conditions réelles d'accès et d'exercice de responsabilités publiques, qu'une réflexion sur l'amélioration du fonctionnement de nos institutions devient tangible. Elle souffre encore trop du silence sur ces sujets, et notamment de l'absence de récit d'expériences des deux principaux protagonistes que sont les hauts fonctionnaires et les ministres. Une conception bien restrictive du devoir de réserve et bien marocaine, et/ ou une pratique éculée de la langue de bois, nous privent d'éléments d'information pour apprécier la situation à sa juste mesure et biaisent les termes

---

<sup>35</sup> Pour un aperçu saisissant voir O. Schrameck, « *Matignon, rive gauche* » Paris, Le Seuil, 2001.

d'un débat trop souvent surdéterminé par des questions subalternes. L'approfondissement de cet exercice permettrait au moins de sinon de rehausser l'image du politique et de l'administration du moins de corriger les perceptions qui s'en dégagent.

A l'ère de la gouvernance, L'Etat impartial est celui qui œuvre à la construction d'un projet démocratique qui ne saurait dorénavant séparer procédure de connaissance, et procédure de représentation.

**Ali Bouabid**



## **Commentaire de amina el messaoudi**

La note de travail présentée par Ali Bouabid, bien articulée, suscite de nombreuses observations qui relèvent de trois thématiques différentes :

La première a trait à la légitimité de la représentation et du déficit du politique ; la deuxième est relative aux déficiences du travail gouvernemental et la troisième concerne l'exemple du gouvernement Youssoufi et son pilotage politique.

### **I. TECHNOCRATIE ET POLITIQUE**

Avant de répondre à la question de savoir s'il y a lien entre la légitimité et la représentation politique, comme le souligne à juste titre la note de Ali Bouabid, il serait important de rappeler que la majorité des gouvernements marocains étaient des gouvernements technocrates. En effet, à l'exception des quatre premiers gouvernements du Maroc indépendant où la représentation politique s'élevait à 71%, les technocrates arrivaient en masse dans les formations gouvernementales qui se sont succédé de 1960 à 1972 occupant ainsi 68,51% des postes ministériels. En outre, malgré l'équilibre qui s'est instauré entre représentation politique et représentation technocratique dans les gouvernements qui se sont succédé de 1972 à 1992, l'appel massif aux technocrates, était de jour dans l'ère qui coïncidait avec le refus des partis du Bloc démocratique de participer à la gestion gouvernementale, aucune présence politique ne s'est enregistrée dans les gouvernements 1992, 1993, 1994 et 1995. En revanche, ce n'est qu'avec la formation du gouvernement d'alternance (1998) que la représentation politique a pris son importance<sup>36</sup>.

Les raisons apparentes de la prédominance des technocrates dans les différents gouvernements marocains s'articulent autour de deux :

- 1- Absence de lien entre les résultats des élections législatives et la formation du gouvernement, à l'exception près du gouvernement Osman (1977) et du gouvernement d'union nationale de Karim Lamrani (1983)
- 2- L'implication de l'exécutif dans le choix des membres du gouvernement n'est valable que pour le chef de l'Etat. Le premier ministre, étant absent, du moins jusqu'à 1992, dans la procédure de formation du gouvernement.

---

<sup>36</sup> El Messaoudi (A) : *Les ministres dans le système politique marocain, 1955-1992*. Dar Najah El Jadida. Casablanca, 2001, pp. 172-185

Ceci dit, la légitimité de la représentation politique au sein des gouvernements est un fait indiscutable, seulement en faisant allusion à la bonne gouvernance à laquelle nous renvoie la question de la légitimité, il n'est pas sans importance d'évoquer l'élément de la responsabilisation, pilier fondamental de la bonne gouvernance. Par conséquent, il est primordial de répondre à la question de savoir si les ministres «politiques» sont responsables devant leur parti au sujet de la gestion des affaires gouvernementales ou encore est-ce que les ministres politiques prennent en considération, lors de la rédaction du programme gouvernemental, le programme de leurs partis ? Est-ce que le Parlement interpelle les membres du gouvernement au sujet de leurs programmes partisans ou au sujet du programme gouvernemental ?

## **II. DEFICIENCES ET CARENCES DU TRAVAIL GOUVERNEMENTAL**

Certaines des carences sont dues, suivant Ali Bouabid à deux éléments qui sont la nomination dans les hautes fonctions et la collégialité interministérielle.

### **A- Nominations**

D'après l'article 30 de la constitution c'est le Roi qui nomme aux emplois civils et militaires. D'après la pratique, les ministres proposent pour les postes administratifs mais le département du premier ministre, comme le souligne bien Bouabid, est une «boite aux lettres» et non pas une interface dynamique, les nominations ne se décident-elles pas finalement en Conseil des ministres ?

### **B- Collégialité ou coordination interministérielle**

Les limites de la pratique institutionnelle au niveau des gouvernements se décèlent, au niveau de la coordination interministérielle à deux niveaux, d'abord celui de l'absence d'homogénéité des gouvernements et ensuite celui du statut du secrétariat général du gouvernement.

Les différents types des ministres, technocrates, politiques d'un côté, et ministres de souveraineté d'un autre, nuisent à l'homogénéité des formations gouvernementales d'où le manque de transparence dans les tâches de coordination. S'ajoute à cette «variété» ministérielle, le poids que prennent certains ministres parce que responsables de certains départements clé, tels les finances, l'intérieur ...etc.

D'un autre côté, le statut et les attributions du secrétaire général du gouvernement, également membre du gouvernement, ont fait couler beaucoup d'encre. Il est

important, à notre sens, de relever un certain écart existant entre les textes et la pratique concernant l'institution du secrétariat général du gouvernement.

### 1- Textes

C'est juste après la formation du premier gouvernement du Maroc indépendant (Bekkai, 1955) que l'institution du secrétaire général du gouvernement a été régulée. En 1966 un changement d'appellation se produit au niveau de cette institution, de l'appellation «*Katib Aam*» à celle de «*Amin Aam*» du gouvernement<sup>37</sup>. Ce changement d'appellation en 1966 n'est pas sans importance, il est accompagné d'un autre changement de statut. Le secrétaire général du gouvernement a rang de ministre depuis 1966 et son nom figure dans le même article du dahir portant formation du gouvernement au lieu d'un article à part, comme c'était le cas avant 1966.

Concernant les prérogatives de cette institution, deux textes sont importants à relever :

Le dahir du 10 décembre 1955 portant création du secrétariat général du gouvernement et le décret relatif à son organisation du 29 janvier 1956.

L'article 2 du premier texte mentionne que le secrétaire général du gouvernement est placé sous l'autorité directe du Président du Conseil, qu'il assiste aux séances des conseils de cabinet et conseils des ministres. Le secrétaire général du gouvernement, se charge, suivant l'article 3 du même dahir, de la coordination de l'activité des différents ministères<sup>38</sup>.

Quant au décret relatif à l'organisation du secrétariat général du gouvernement, il est important de souligner les prérogatives qui relèvent de la direction des affaires législatives et qui sont au nombre de trois :

- Examen de tous les projets de loi et de règlements en vue de vérifier leur conformité avec les dispositions constitutionnelles et leur compatibilité avec la législation et la réglementation en vigueur;
- Préparer, s'il y a lieu, les projets des textes législatifs et réglementaires qui ne relèvent pas de la compétence particulière d'un département déterminé.

---

<sup>37</sup> Contrairement à cette différence au niveau de la terminologie arabe, l'appellation en français de «secrétaire général du gouvernement» n'a pas subi de changement.

<sup>38</sup> Dahir du 10 décembre 1955 portant création du secrétariat général du gouvernement, B.O. N°. 2260 du 17 février 1956. (En arabe)

- Instruire sur le plan juridique les consultations qui sont requises du secrétaire général du gouvernement par les administrations et les établissements publics<sup>39</sup>.

D'après les deux textes, on remarque que le secrétaire général du gouvernement occupe, comme le rappelle la note de Bouabid, une place centrale dans le travail gouvernemental, s'ajoute à cela l'exercice du contrôle d'opportunité que le Secrétaire général du gouvernement exerce sur les textes lors de la programmation des conseils de gouvernement, chose qui rend son rôle plus que déterminant dans l'élaboration de l'ordre du jour ainsi que de l'agenda desdits conseils. En outre, ce qui semble nuire à la vision claire du travail gouvernemental, c'est le manque de suivi sinon de communication sur les textes déposés par plusieurs membres du gouvernement et qui n'ont pas été soumis, pour des raisons ou autres, aux conseils de gouvernement. Le fonctionnement du gouvernement, interpelle à l'heure de la gouvernance un éclaircissement de la marge de manœuvre de cette institution clé surtout que d'après la pratique, la place du Secrétaire général du gouvernement; semble revêtir de larges dimensions<sup>40</sup>.

Le troisième texte est relatif au dahir relatif au statut des membres du gouvernement et à la composition de leurs cabinets. Ce dahir de 1975, réformé ou modifié en 1995 n'est pas publié à ce jour. Les différences entre les quatre catégories ministérielles citées par ledit dahir<sup>41</sup>, portent seulement sur les indemnités des membres du gouvernement et la composition de leurs cabinets. Les indemnités ainsi que la composition du cabinet du secrétaire général du gouvernement sont, par conséquent, égales à celles des autres ministres «ordinaires»<sup>42</sup>.

---

<sup>39</sup> Décret N°. 2.83.365 du 29 janvier 1985, B.O. N°. 3820 du 15 janvier 1986. (En arabe) Ce décret abroge, en ce qui concerne le secrétariat général du gouvernement, le décret royal n° 432-65 du 21 août 1965 fixant les attributions et l'organisation du ministère des affaires administratives, secrétariat général du gouvernement. B.O. N° 2757 du 1er septembre 1965.

<sup>40</sup> Nous renvoyons à deux travaux mettant en exergue l'institution du secrétariat général du gouvernement, il s'agit de deux thèses, celle de M'hamdi Ali : «*La coordination dans l'administration centrale au Maroc*» Thèse pour le doctorat d'Etat en Droit, faculté d'économie et de sciences sociales de Paris, Paris 2, 1982; et celle de Cherkaoui Ahmed : «*Le contrôle interne dans l'administration d'Etat*» Thèse pour le doctorat d'Etat en sciences politiques, Rabat, 1976.

<sup>41</sup> Il s'agit en l'occurrence des catégories ministérielles suivantes : Premier ministre, ministres, secrétaires d'état et sous secrétaires d'état.

<sup>42</sup> Dans la catégorie des ministres, il est tacitement fait allusion aux ministres d'état, aux ministres «ordinaires» et aux ministres délégués, soit auprès du premier ministre ou auprès d'autres ministres «ordinaires» aussi.

## **2- Pratique**

Bien avant que les prérogatives du secrétaire général du gouvernement aient suscité un certain débat, le statut de ce dernier, comme membre du gouvernement, pose problème quant à sa comparaison avec les autres membres de l'institution gouvernementale.

Si la longévité de la majorité des ministres marocains tourne autour de quatre ans jusqu'à quatre ans et demi, celle du secrétaire général du gouvernement dépasse largement cette durée. Ainsi, depuis l'indépendance du Maroc, et plus précisément depuis la formation du premier gouvernement Bekkai jusqu'à présent (2006) seulement 4 personnes se sont succédé sur le poste du secrétaire général du gouvernement. Il s'agit de M'hammed Bahnini (17 ans), de Abbas el Kaissi (16 ans et demi), de M'hammed Benyakhlef (4 ans) et de Abdessadak Rabiâ (presque 14 ans jusqu'à ce jour)

A cette particularité de longévité des secrétaires généraux des gouvernements marocains, s'ajoute une autre particularité qui est celle de la non interpellation du secrétaire général du gouvernement par le Parlement alors que tous les membres du gouvernement sont tous responsables devant le Roi et devant l'institution législative.

D'autre part, il a été question depuis la formation du gouvernement d'alternance, de classer le secrétaire général du gouvernement, département non partisan, dans la catégorie des ministres dits de souveraineté. Loin de cette catégorie, ce qui est vrai pour le secrétaire général du gouvernement, c'est que ce dernier a joué dans la pratique des rôles de super ministre, et ce en occupant d'autres portefeuilles parallèlement à celui du secrétariat général du gouvernement. A titre d'exemple, et durant le gouvernement Osman en 1972, Bahnini a occupé le poste de secrétaire général du gouvernement, celui de vice premier ministre et celui de ministre de la justice. Le cumul des départements ministériels était aussi le cas de Abbés El Kaissi et de M'hammed Ben Yakhlef qui ont occupé le poste de ministre des affaires administratives en plus du ministère des relations avec le parlement pour ce dernier.

## **III. LE RENOUVEAU DU POLITIQUE AVEC LE GOUVERNEMENT YOUSOUFI**

Suivant la note de A. Bouabid, les réformes engagées dans le gouvernement d'alternance manquaient de stratégie et par conséquent de nouveauté par rapport aux ateliers et engagements des gouvernements précédents.

Il a été, certes, question d'interpeller le gouvernement Youssoufi pour plus de renouveau, pourtant le cadre normatif régulant ce dernier est resté intact. Ainsi tous les textes qui prennent soin de l'institution gouvernementale, à l'instar de la constitution ou des décrets portant organisation des différents ministères ou encore des dahirs relatifs au statut des membres du gouvernement et à la formation de leurs cabinets, n'ont subi aucun changement.

Aussi et malgré la nouveauté de l'article 24 de la constitution qui accorde au premier ministre la faculté de proposer au Roi, la liste des membres du gouvernement, la pratique a montré l'inapplicabilité de cette modification lors des nominations ministérielles individuelles. Ainsi Youssoufi n'était pas au courant de la nomination de Fassi Fihri au poste de secrétaire d'Etat auprès du ministre des affaires étrangères, pour ne citer que cet exemple. Peut-on dire alors que le premier ministre propose la liste des membres du gouvernement seulement lors de la formation intégrale du gouvernement, mais pas à l'occasion des nominations individuelles ?

Par conséquent, si malgré le renouveau politique du gouvernement d'alternance, celui ci n'a pas répondu aux aspirations de la société, il ne faut pas oublier que ce dernier a été confronté à plusieurs blocages ou limites, on citera à titre d'exemple les suivants :

- Création de nouvelles catégories ministérielles sans publication immédiate de leurs attributions : Il s'agit notamment de la catégorie des ministres délégués auprès des ministres ordinaires dont les attributions ont été publiés au bulletin officiel presque trois mois après la formation du gouvernement.
- Spécificité de la coalition gouvernementale due à la soumission du gouvernement aux critiques d'un parti formant la même coalition, à savoir le mémorandum de Abbés El Fassi du 6 octobre 1999 adressé au premier ministre.
- L'arbitrage du premier ministre est confronté à un nombre de contraintes dont la «coordination» exercée par certains ministres, à l'instar des ministres de l'intérieur et des finances..., et du rôle exercé par la catégorie de ministres dits de souveraineté.

Par conséquent, l'absence de changement du cadre normatif relatif à l'institution gouvernementale ainsi que la présence continue des limites du travail gouvernemental, explique en partie les déficiences du travail du gouvernement politique d'alternance, gouvernement assujetti à plusieurs critiques, en

commençant par le nombre de portefeuilles ministériels<sup>43</sup> jusqu'au manque de moyens à même de réaliser les engagements déclarés dans le programme gouvernemental.

Pour faire bref, disons que le statut du politique de l'institution gouvernementale et son rapport avec la légitimité, la gouvernance, est conditionné par d'autres facteurs, souvent négligés, à l'instar de la place qu'occupe la primature au sein de l'exécutif<sup>44</sup>, du rapport du gouvernement avec l'administration et partant du rapport pur et simple avec la démocratie.

---

43 - A titre d'exemple, le gouvernement d'Alain Juppé de 1995 était composé de 41 membres occupant les portefeuilles émanant des partis formant la coalition gouvernementale.

44 - El Messaoudi Amina : «*La dualité de l'exécutif au Maroc. Lecture constitutionnelle*» in *Etudes de Droit Constitutionnel*, Association tunisienne de Droit Constitutionnel et Centre d'Etudes et de Recherches Economiques et Sociales, Tunisie. 1999. pp. 131-142



## La note de synthèse

Le débat « technocratie/politique » n'est pas nouveau, on le retrouve dans les années 1970 et, en fait il se pose peu de temps après l'indépendance. On le retrouve d'ailleurs dans les écrits de Laroui des années 1960, particulièrement dans *L'idéologie arabe contemporaine*, où il portait la figure du technophile par opposition à celle du clerc et du politique. Ce débat prend aujourd'hui une nouvelle forme, particulièrement depuis 3 ou 4 ans.

Très schématiquement, Hassan II pensait que plus il ignorait les changements qui traversaient la société marocaine, mieux son pouvoir serait protégé. C'est pourquoi il a érigé le fellah marocain en défenseur du Trône et était un adepte de la maxime Lyautéenne : « au Maroc, gouverner, c'est pleuvoir ». Si on doit retenir une impression du règne de Hassan II, c'est bien l'ancrage dans le terroir et la terre et un certain immobilisme qui fait les beaux jours d'une économie de rente et très protectionniste.

Avec le règne de Mohammed VI, l'impression que l'on retient est plutôt celle du mouvement, un mouvement qui doit permettre au Maroc de prendre son envol vers le développement économique qui prend appui sur l'industrie, les services et les nouvelles technologies et qui insère le Maroc dans une économie concurrentielle et mondialisée.

Il faut avoir en tête cette rupture et ce nouveau projet pour comprendre le rôle assigné à ceux que l'on désigne comme les « technocrates ». Dans cette nouvelle donne, il y a deux éléments qui sont importants : le temps et un taux de croissance élevé. Le temps car le Maroc a signé des accords de libre-échange et il faut faire vite pour se mouvoir dans un environnement concurrentiel, et le taux de croissance pour soulager le marché du travail de la pression démographique.

Pour obtenir des résultats probants dans un délai relativement court, pour réaliser le fameux take-off, le Maroc doit initier un certain nombre de réformes qui le mettront au diapason des normes et des procédures internationales. Dans ce contexte, la monarchie a besoin d'hommes pour réaliser ce projet, des hommes opérationnels qui sauront mettre en œuvre les grands objectifs définis par la monarchie ou en concertation avec elle. On comprend le raisonnement qui sous-tend une telle vision : la politique générale, le choix des fins et des valeurs sont non seulement prescrits et arrêtés par la monarchie mais le roi en est une incarnation.

Dans cette vision du monde, il n'y a plus vraiment de différences entre un homme de parti et un technocrate, car les deux se doivent d'être des hommes capables de mettre efficacement en œuvre les orientations royales.

Si on trouve ici une des raisons du succès des technocrates auprès de nos gouvernants, il faut également rappeler que ce succès est liée au courant d'idées du New Public Management qui entend améliorer les performances de l'Etat. Les technocrates sont aussi en phase avec le libéralisme aujourd'hui dominant. L'avantage du technocrate par rapport à l'homme de parti est qu'il ne rend des comptes qu'à sa hiérarchie et seul son supérieur dispose du droit de le sanctionner ou de lui assurer une promotion. Le technocrate ne prend pas le risque de discuter des fins ou des valeurs car il risquerait sa place.

L'argument de l'incompétence des hommes de parti est aussi souvent invoqué, et l'appareil d'Etat procéderait donc à la sélection des meilleurs puisque les partis seraient incapables de faire émerger les talents.

La notion même de programme économique partisan perd de sa substance car tout dépend de l'importance que donnera ou non le monarque à telle ou telle mesure. On sait qu'aujourd'hui que tant que le monarque n'appuie pas explicitement des propositions de réforme, elles ont de bonne chance de rester dans les oubliettes. De plus, en définissant des objectifs sur dix ou quinze ans, le roi s'affranchit des cycles électoraux et cultive une image de protecteur de l'intérêt général. Une telle perspective est séduisante, car dans la phase actuelle le Maroc a besoin de réformes structurelles.

Elle fait penser au modèle asiatique ou ce que l'on pourrait appeler avec Amartya Sen, « l'hypothèse de Lee », du nom de l'ancien chef d'Etat de Singapour qui avançait que le meilleur moyen d'arriver à la prospérité économique pour un pays non occidental est la formule du despotisme éclairé, à l'image de Singapour, la Corée du Sud ou aujourd'hui la Chine.

### **Ce système de « technogouvernance » est-il durable ?**

Aujourd'hui nous sommes dans une phase consensuelle, où il s'agit d'assurer une mobilisation générale derrière la monarchie et pour le développement économique et social. Il est vrai que l'on peut défendre l'idée d'une véritable dictature au sens étymologique, c'est-à-dire un pouvoir personnel pour une phase transitoire, une durée et un mandat bien déterminés, un cahier des charges clairement énoncé. Mais à condition que cette phase transitoire débouche sur une véritable démocratie

représentative parce que le système risque de butter sur un problème de taille : celui de la participation.

Car on ne peut toujours avoir des réformes et des mesures qui sont prises de haut en bas, selon un mode autoritaire. A un moment se posera le problème de l'appropriation de ces réformes pour leur succès et leur viabilité même. Sur cet aspect du problème, le point de vue de Sen est particulièrement éclairant. Pour lui, la démocratie « donne une chance d'apprendre les uns par les autres et aide la société à donner forme à ses valeurs et à ses priorités ». A travers la compréhension des besoins, la discussion publique, l'échange d'informations, de points de vue et d'analyses, la démocratie a « une valeur *instrumentale ou pratique*, en amplifiant l'écoute accordée aux gens lorsqu'ils expriment et défendent leurs revendications à l'attention des politiques ».

Si les travaux de Sen permettent de comprendre que la démocratie est un facteur clé pour le développement économique, un facteur clé de succès comme disent les spécialistes du management, le problème qui se pose à nous dans le Maroc contemporain est le suivant : les partis politiques sont-ils à la hauteur ?

### **Les partis sont-ils à la hauteur ?**

On ne peut faire abstraction de la professionnalisation de l'élite politique. : Jusqu'où cette professionnalisation de la politique doit-elle aller ? Au Maroc, comme dans d'autres pays, soit on fait trop de politique soit pas assez.

Il y a évidemment une nécessaire professionnalisation de l'élite politique : se consacrer à la chose publique, développer des compétences politiques, car on ne peut faire de la politique en dilettante. Il faut y consacrer du temps et consentir à de nombreux sacrifices avec des résultats incertains. D'où d'ailleurs, la désaffection d'une partie des élites.

Ce premier principe est en tension avec une réalité qui est celle des excès de la professionnalisation. C'est ce que l'on appelle en *darija* la *boulitique*, qui désigne la politique politicienne avec ce qu'elle comporte d'abus et de discrédit pour la classe politique. Dans ce cas, la politique devient un club de privilégiés qui verrouillent l'accès aux responsabilités dans leur parti et dont on ne sait plus très bien, au bout d'un moment si elle est la chose privée du chef et de son clan ou un bien public.

Cette forme de professionnalisation de la politique est à l'origine d'une partie des critiques formulées à l'encontre des partis politiques :

- favorisent les luttes de pouvoir et luttes de clan
- ils parlent trop, brassent des idées générales, ils n'agissent pas assez et ne sont pas suffisamment opérationnels
- ils manquent de compétences
- ils deviennent une fin en soi au lieu de rester un instrument
- risque de réveil des passions et des affrontements
- langue de bois

Dans la phase actuelle, les élites non politiques, par simple calcul rationnel, lorsqu'elles se projettent dans l'avenir se disent qu'il est préférable de passer par l'administration plutôt que par les partis politiques pour accéder à des responsabilités. Ils pensent - souvent à juste titre - qu'ils seront plus efficaces et qu'ils ne perdront pas leur temps dans des calculs politiques. Or on voit bien que si tous les gens compétents tiennent ce raisonnement, les partis politiques ne vont plus attirer les talents.

### **Alors comment sortir de cette impasse pour les partis politiques ?**

D'une part, cela implique qu'il y ait une véritable démocratie interne, et une rotation plus grande des dirigeants, cela implique que les dirigeants des partis politiques permettent la constitution de courants internes. Cela implique également qu'ils créent une dynamique d'union et qu'ils forgent des alliances cohérentes avec leur projet de société. Cela implique aussi qu'il n'y ait plus un émiettement du champ politique mais qu'il y ait constitution de deux ou trois grands blocs cohérents. Cela suppose une ouverture plus grande des partis politiques sur la société civile. Les partis sont tenus de séduire les talents et les compétences, et doivent faire un travail de communication et de marketing politique, c'est à dire savoir se vendre auprès des talents et des compétences. Il faut donner toute son importance aux *think tanks* qui sollicitent les avis des experts en toute indépendance et sont des espaces où les politiques doivent être à l'écoute des spécialistes et des autres élites. Cela permet aux partis politiques de ne pas vivre en vase clos.

Si ces conditions sont réunies, alors les compétences et les talents se dirigeront naturellement vers les partis politiques dont la prétention à disposer d'un plus grand pouvoir exécutif sera plus crédible.

D'autre part, pour être crédible, l'élite politique doit avoir la confiance de plusieurs types d'acteurs : elle doit jouir de la confiance du peuple (suffrage), de la confiance

de l'appareil militant (sans provoquer de scissions qui jalonnent notre histoire politique) et des autres partis politiques qui forment la coalition, et surtout avoir la confiance de la monarchie. Et c'est une des explications du non renouvellement des élites politiques car sous le règne de Hassan II, il ne pouvait y avoir d'accord politique qu'à la condition que le Premier ministre puisse jouir de la pleine confiance du Roi et cela impliquait d'avoir même un rapport de séduction entre les deux partenaires -on sait toute la difficulté pour un chef de parti de l'opposition qui doit avoir le talent de faire la synthèse et savoir s'adresser au Roi sans outrage tout en tenant un discours de franche vérité.

**Youssef Belal**



## **Publications**

### **«Les cahiers bleus» :**

1. «La Révision Constitutionnelle : un vrai faux débat.» n°1 (Sept. 2004).
2. «La réalité du pluralisme au Maroc». n°2 (Déc. 2004)
3. «Etat, Monarchie et religion». n°3 (Fév. 2005).
4. «Régulation et Etat de droit» n°4 (Avril 2005)
5. «Presse écrite et transition» n°5 (Mars 2006)
6. «Mémoire et Histoire» n°6 (Mai 2006)
7. «Droits de l'homme substitut aux idéologies ?» n°7 (Décembre 2006)
8. «Nation, nationalisme et citoyenneté» n°8 (Février 2007)
9. ««Technocratie versus démocratie ?» n°9 (Avril 2007)
10. «Acteurs religieux après le 16 mai 2003» (Prochain numéro)

