



Titre : Comment assurer le passage du notable traditionnel au gestionnaire développeur Entretien avec le chercheur Abdelghani Abouhani

Au moment où l'on prépare les prochaines échéances électorales, la question des élites se pose avec acuité. Analyse.

Publié le : 05.09.2011 | 16h28

Au-delà des discussions, négociations et consensus à trouver, l'un des défis qui se pose dans cette période préélectorale au Maroc est de trouver les voies et moyens pour instaurer la confiance. Confiance qui passe par une lutte sans merci contre toutes les formes de perversions, comme l'usage de l'argent et l'achat des voix.



En un mot, réhabiliter l'action politique, d'autant que le chantier de transformation est immense, au niveau central mais surtout au niveau territorial qui ouvre, comme le soulignait le dernier discours royal, «de vastes perspectives impliquant des milliers de mandats électifs à exercer au sein des conseils régionaux, provinciaux et locaux, qui sont autant d'institutions clés pour qualifier des élites dignes d'assurer la gestion des affaires publiques».

Qui sont ces élites ? Quel est leur profil ? Comment peuvent-ils s'adapter à un moment marqué par de profondes mutations et tensions qui ne relèvent pas seulement de la forte demande de participation démocratique ? Pour répondre à ces questions, on dispose d'études remarquables produites par les chercheurs de l'Institut national d'aménagement et d'urbanisme de Rabat, comme cette histoire des élites locales intitulée : «Les notables du Makhzen à l'épreuve de la gouvernance», du géographe-architecte Aziz El maoula El Iraki, préfacée par Mohamed Tozy. Celui-ci rappelle une donnée majeure, « le Maroc, dit-il, connaît actuellement un renversement de l'équilibre rural-urbain sur lequel s'est construite toute l'architecture électorale de ces dernières décennies. Avec les effets d'une mondialisation qui accélère les recompositions territoriales et favorise le local qui se trouve désenclavé et projeté de façon brutale dans une relation directe avec le monde, on peut s'attendre à l'émergence de nouvelles catégories d'acteurs sociaux et politiques qui vont se positionner par rapport à ces transformations pour les activer, les maîtriser ou les freiner.

Après le temps des notables à statut prescrit, le temps des fonctionnaires, c'est le temps d'une fragmentation de l'élite avec l'accès de profils inédits, technocrates, militants associatifs... La connaissance de ces acteurs est essentielle pour mieux réfléchir sur les questions de gouvernance et de gestion urbaine.» C'est précisément de ces questions de gouvernance et de gestion urbaine qu'il sera question dans cet entretien avec Abdelghani Abouhani, chercheur à l'INAU, auteur de «L'État et les quartiers populaires au Maroc», «Enjeux et acteurs de la gestion urbaine», «Villes, pouvoirs et notabilités locales», «État, pouvoirs locaux et



Le chercheur revient sur la question clé de la gouvernance territoriale et sur la nécessaire transformation des membres de l'élite de notables actuelle en gestionnaires et développeurs des villes et des régions. Pour lui, «La régionalisation élargie vise à corriger les travers du centralisme, à élargir les niveaux de participation et à enclencher un cercle vertueux : plus les élites locales participent à l'élaboration des politiques publiques, plus elles adhèrent à ces politiques et plus celles-ci répondent à des besoins réels et ont des effets bénéfiques sur les populations concernées. La régionalisation contribue ainsi à une meilleure gouvernance territoriale. Elle devient un outil pour rendre plus efficaces les politiques publiques et permet de réduire le décalage entre les programmes nationaux et les réalités sur le terrain.

En donnant l'initiative à l'échelon régional, on se donne les moyens pour mobiliser les potentialités de chacun, pour se mettre à l'écoute des besoins de chaque échelon administratif et pour mieux cibler les politiques publiques locales

Le développement de la régionalisation permet, dit-il, encore en bon observateur du terrain, de remobiliser les élites régionales économiques, politiques et culturelles, de les faire sortir de l'attentisme, de la passivité où elles se trouvent aujourd'hui et de leur redonner l'initiative dans le processus du développement régional et national

Il reste, ajoute-t-il, que la réussite de la régionalisation élargie dépend dans une large mesure de la capacité des élites régionales à prendre en charge le destin de leur territoire et à être en mesure de concevoir et de mettre en œuvre des politiques publiques régionales. Certes, l'élargissement des compétences juridiques peut favoriser ce processus ; c'est une condition nécessaire mais pas suffisante. Autrement dit, la question des élites régionales, cela ne se décrète pas. C'est le produit d'une lente et complexe maturation sociale, culturelle et, surtout, économique.

«Il faut savoir que dans les pays où elle a réussi, la modernisation de l'Administration territoriale a conduit à substituer à la figure du notable traditionnel, qui ne développe que ses intérêts, la figure du manager, du gestionnaire, qui développe le territoire. En somme, il s'agit d'opérer une transition d'une gestion notabiliaire à une gestion entrepreneuriale de la Région. C'est un processus très complexe et il faut agir au moins sur trois niveaux stratégiques et complémentaires : élargir les compétences, délimiter un territoire gouvernable et mettre en place une véritable déconcentration». Après un état des lieux, A. Abouhani ouvre des pistes de réflexion susceptibles de permettre d'amorcer une véritable transition, le «passage du notable traditionnel au gestionnaire développeur qui exige une véritable réforme qui modifie profondément les règles du jeu et les compétitions politiques locales et les reconfigurent sur le terrain de l'efficacité économique». Entretien.

Entretien avec Abdelghani Abouhani, chercheur sur les élites locales

LE MATIN : Dans le discours royal du 20 août, les questions du renouvellement des élites et de la bonne gouvernance sont au cœur des grands chantiers de réformes que le Maroc s'apprête à ouvrir depuis l'adoption de la nouvelle Constitution. Quel est le maillon indispensable à ces évolutions ?

La réussite du processus du changement en cours dépend dans une large mesure du renforcement des capacités des élites nationales et locales, pour qu'elles puissent concevoir et mettre en œuvre un nouveau projet social, une économie moderne, compétitive, innovante et solidaire. La nouvelle Constitution a ouvert



de larges perspectives d'évolution de notre système institutionnel, mais qui risquent de rester virtuelles si on n'ouvre pas de grands chantiers de réformes socio-économiques et si on ne transforme pas les modes de gouvernance des territoires

Quelles corrélations peut-on établir entre la réforme de la Constitution et la réforme des modes de gouvernance des territoires qui, dites-vous, sont intimement liés ?

Tout à fait. Depuis le discours du 9 mars, les deux processus sont liés et ce pour plusieurs raisons. Il faut d'abord rappeler que c'est bien dans les territoires où se fabriquent les élites. Toutes les catégories des élites nationales viennent des territoires. Les parlementaires, en dehors de quelques parachutages exceptionnels, ont chacun un ancrage territorial. C'est d'ailleurs de la maîtrise des territoires que dépend la longévité parlementaire. On ne peut donc transformer durablement notre système politico-administratif et la configuration des élites sans transformer les relations de pouvoirs, c'est-à-dire les relations entre les populations et ceux qui les représentent et les gouvernement dans les territoires

En appelant à « rompre définitivement avec les pratiques électorales scandaleuses, qui ont porté préjudice à la crédibilité des assemblées élues », le Souverain a critiqué le processus de formation des élites et a appelé à une rupture avec les pratiques actuelles et à l'émergence d'une élite entrepreneuriale. Comment comprenez-vous le sens de cette rupture ?

L'une des caractéristiques majeures du jeu politique local dans les territoires est qu'il évacue totalement les questions de développement, de croissance et de compétition entre les territoires. Les campagnes électorales restent marquées par des thèmes liés aux équipements de base ou de proximité ou encore de promesse d'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation d'une façon licite ou illicite. Et ce sont finalement les relations clientélistes qui décident de la réussite électorale. Rares sont les députés et les présidents de conseils communaux qui gagnent leur siège en se présentant seulement comme un développeur ou en faisant prévaloir leurs capacités entrepreneuriales. Le discours sur l'efficacité économique et managériale n'est pas encore entré dans les mœurs politiques locales. L'entreprise politique locale frappe encore par son caractère archaïque, clientéliste et foncièrement vénal. Le poste de député ou de président du conseil communal n'est souvent gagné qu'à la suite de multiples tractations où se combinent relations partisans, relations familiales, notabillaires, clientélistes... Ceux qui sont élus ne sont pas forcément les mieux outillés pour gouverner les territoires. Une fois élu, le député ou le président du conseil communal ne se considère pas comme responsable devant les opérateurs économiques ou investi d'une mission de développement.

Un autre facteur qui bloque la transition vers la bonne gouvernance territoriale: c'est la faible structuration des milieux d'affaires, des groupes d'intérêts économiques et des ONG et ce même dans les grandes villes. On a rarement vu dans les campagnes électorales ces groupes se coaliser pour soutenir un candidat ou pour mettre sur la place publique une vision cohérente de la gestion territoriale. Chaque acteur économique défend ses propres intérêts, soit directement en se faisant élire, soit indirectement en faisant du lobbying auprès de ceux qui sont élus. Empêtré dans la gestion des micro-intérêts, le pouvoir local semble comme frappé de paralysie, incapable de prendre des initiatives ou de promouvoir des projets de développement. Il attend toujours l'impulsion du Centre. Globalement, le gouvernement territorial continue à fonctionner encore à la pacification et non à l'efficacité économique.

Le passage du notable traditionnel au gestionnaire développeur exige une véritable réforme qui modifie profondément les règles du jeu et les compétitions politiques locales et les reconfigurent sur le terrain de l'efficacité économique



En quoi la bonne gouvernance implique une transformation de notre système de gestion territoriale actuel ?

La notion de bonne gouvernance évoque l'idée d'une gestion locale souple, stratégique et négociée combinant des logiques publiques et privées et prenant en compte les demandes des citoyens, de la société civile et des opérateurs économiques. Le concept renvoie donc à un mode de gestion fondé sur la régulation et non sur la réglementation. Il vise moins l'application de la loi que la recherche de compromis et de consensus entre acteurs publics et acteurs privés. La transposition de la notion de gouvernance aux villes résulte de l'importance croissante reconnue aux territoires dans le processus de développement économique et institutionnel. L'amélioration de la gestion des villes et des territoires pour lutter contre la pauvreté et assurer les services de base est devenue aujourd'hui un enjeu politique majeur dont dépend la légitimité des gouvernants. La problématique de la gouvernance met l'accent sur les conditions rendant possible une action publique efficace qui minimise effets pervers, conflits non prévus ou impuissance réelle. On retrouve l'idée que le gouvernement local ne doit pas se contenter de gérer des services de façon bureaucratique, mais qu'il devrait être plus stratégique, moins routinier, plus opportuniste, plus flexible et plus sensible à l'environnement.

Reste à savoir si le système politico-administratif marocain est en mesure de sortir de sa rigidité réglementaire pour entrer dans une logique de gouvernance et définir un projet de développement territorial avec les populations, les ONG et les opérateurs économiques ?

Cette évolution est nécessaire et suppose une modernisation des institutions et un nouveau profilage des élites. D'autres pays l'ont fait avant nous. Dans le contexte européen, les gouvernements locaux ont connu une profonde mutation durant les trois décennies écoulées. Les modes de gouvernement territoriaux ont subi, sous l'effet de la mondialisation, de la privatisation, de la montée des régions, des recompositions qui ont modifié en profondeur les règles du jeu politique local et qui expliquent le passage d'une société urbaine fondée sur la prédominance des acteurs publics à une société fondée sur le polycentralisme. Les impératifs de la croissance économique et de la compétition entre villes et régions européennes ont conféré aux opérateurs économiques et aux ONG un poids grandissant dans la détermination et la mise en œuvre des politiques territoriales. Le gouvernement local est devenu l'un des organismes parmi d'autres, enserré dans des relations contractuelles et partenariales avec des associations, des entreprises privées et des agences de développement

Son rôle se limite à superviser l'application des contrats et la gestion des services dans l'intérêt des opérateurs économique et des consommateurs et à faire faire au moindre coût, sous la houlette de professionnels du management, très qualifiés, aidés par des consultants. Cette évolution n'a pas épargné le système administratif français réputé pour son hyper-centralisme. Jusqu'à la fin des années soixante-dix, le gouvernement local était dominé par un jeu politique triangulaire associant le préfet, les notables et la bureaucratie locale. Le processus de négociation était opaque et prenait la forme rampante de courtage discret des notables auprès des bureaucrates locaux pour adapter, écarter, ajuster ou violer la norme. Ce processus de négociation territoriale s'est profondément modifié après 1983. Les lois de la décentralisation, adoptées depuis, ont placé sur un même niveau formel communes, départements et régions et les ont également mis en situation de relation directe et de négociation obligée. Le processus de négociation territoriale est devenu plus explicite, plus ouvert, plus large et couvre toutes les phases de la conception et de la mise en œuvre des politiques publiques territoriales. D'où le foisonnement des politiques contractuelles avec les régions, les communes, les associations et qui touchent à divers domaines : économie, solidarité sociale, culture, équipements. La concurrence entre villes tend à conduire à l'émergence d'un gouvernement urbain entrepreneur qui articule la mobilisation locale autour des questions de croissance et de développement économique



Vous évoquez aussi ce passage, cette transition entre le notable traditionnel, mis en évidence dans l'ouvrage du politologue Remy Leveau, et le maire développeur. Comment définir ce nouveau profil ?

L'image du notable traditionnel fondant sa légitimité sur son enracinement dans le terroir s'éclipse progressivement au profit du maire entrepreneur capable de promouvoir le développement économique, en créant des emplois et en développant des activités de prestige (manifestation culturelle ou sportive, foires internationales) qui développent les capacités attractives de la ville et renforcent sa position et son rôle dans la compétition économique globale. Le nouveau profil de l'élu est celui d'un manager, de courtier du développement local. Il met à profit les positions qu'il occupe au sein du parti, du gouvernement, du parlement, pour drainer vers son territoire des ressources et nourrir son image de maire développeur.

Même lorsque les milieux économiques sont fragmentés et n'arrivent pas à impulser des réformes institutionnelles, les acteurs publics locaux réorientent certaines ressources dans le sens des intérêts des instances représentatives du patronat local. Les procédures de planification territoriale stratégiques sont construites alors comme des opportunités de mobilisation et dans ce sens le projet de régionalisation avancée permettra de faire avancer les choses

Dans quel sens ?

Pourriez-vous approfondir ce point ?

La régionalisation élargie devrait conduire à corriger les défauts de l'organisation territoriale actuelle et à réduire du niveau du centralisme excessif dont tout le monde se plaint mais qui perdure et qui contribue à réduire de l'efficacité de nombreux projets de développement sur le terrain. Dorénavant l'échelon régional devra contribuer à définir activement les politiques publiques. Tous les programmes d'équipement d'infrastructures (les routes, les autoroutes, les ports, les aéroports, les gares), tous les projets sociaux d'habitat, de santé, d'enseignement, doivent être définis, en concertation avec le niveau régional et approuvé par le Conseil régional et le wali de la région. De même, l'implantation des grands services publics, comme les hôpitaux, les complexes administratifs, les universités, les équipements sportifs, devrait être définie avec la région. Tous les grands ministères devraient être représentés au niveau des régions par des directions organisées sous forme de pôles techniques, qui établiraient leurs programmes d'action en concertation permanente avec le wali, le président et le conseil régional.

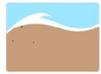
La nouvelle réforme impliquerait une rupture avec le type de programmation pratiquée jusqu'à présent au Maroc. C'est ainsi que les politiques publiques nationales devraient régionaliser leurs objectifs et fonder leurs prévisions sur une localisation des investissements et des emplois

Elle devrait assurer la coordination et la mise en cohérence entre les différents plans économiques et sociaux élaborés par les régions

L'objectif est d'arriver à une «ues publiques nationales» et à une «nationalisation des politiques publiques régionales»

Des liens organiques devraient associer l'Etat aux régions dans toutes les phases d'élaboration des politiques publiques

La bonne gouvernance est au fond une condition sine qua non pour mettre en pratique la nouvelle Constitution et réussir la transition démocratique ?



Tout à fait. La bonne gouvernance donne un contenu concret à la transition démocratique. Dans tous les pays où elle a réussi, la transition démocratique s'est accompagnée d'un processus de modernisation du mode de gouvernance territorial

Il y a quand même des évolutions à souligner et on ne part pas de rien.

Le contexte se prête à ces évolutions, dites-vous, pourriez-vous être plus explicite ?

Bien sûr. Le système de gouvernance territorial de notre pays a connu des évolutions remarquables surtout durant la décennie 2000. N'oublions pas que tous les grands chantiers et les grands projets réalisés depuis 2000 l'ont été sous la conduite et la supervision des administrations et des élus locaux. On a assisté à l'émergence de véritables pôles techniques dans les villes capitales des régions, constitués de directions techniques, d'agences de développements, d'établissement publics spécialisés, comme les agences urbaines, de structures dédiées à la gestion des grands projets, comme TMSA pour le Tanger Med, ou l'Agence Bouregreg, le tout sous la houlette de walis ou de gouverneurs ingénieurs, ou polytechniciens. Dans le même temps, le profil des présidents de conseils communaux et des présidents de région a commencé lui aussi à évoluer avec, dans certains cas, l'arrivée à la tête des mairies des grandes villes d'anciens ministres ou de cadres hautement qualifiés qui ont vraiment le profil d'agents développeurs. L'expérience de la décentralisation et de déconcentration, développée durant les trente dernières années, malgré ses limites, a sans doute fait émerger une élite formée d'élus, de responsables administratifs, qui maîtrisent toutes les complexités de la gestion des affaires locales et qui fourniront demain le cadre de la région renouvelée, devenant ainsi les principaux agents du développement régional.

Avec la nouvelle Constitution, il s'agit donc d'opérer un saut qualitatif pour renforcer la crédibilité des institutions locales ?

Exactement. A partir des acquis de l'expérience développée ces trente dernières années, il s'agit en fait de mettre en place le cadre institutionnel approprié pour accroître le contrôle des citoyens sur les allocations des ressources et ce pour promouvoir une gestion efficiente, responsable et participative. Et c'est le sens profond du discours royal du 20 août.

SOURCE WEB Par Farida Moha | LE MATIN