

Séminaire organisé par l'IRES **le 15 novembre 2010 sur:**

**Le processus des réformes au Maroc : Quelle cohérence d'ensemble pour
quels effets sur la compétitivité globale du pays ?**

Version provisoire

Politiques publiques, réformes politiques et résistance au changement au Maroc "

Abdelhamid Benkhattab

Merci Mr le Directeur Général pour m'avoir accordé cette occasion d'être parmi vous ce matin pour contribuer au débat pertinent que vous avez engagé à l'IRES sur l'épineuse problématique de la compétitivité du Maroc dans un contexte international fondamentalement globalisé. Ma contribution portera, dans le cadre du temps qui m'est imparti, sur la question *des Politiques publiques, réformes politiques et résistance au changement au Maroc*.

J'essaierai de développer avec vous deux axes qui paraissent, à mon sens, indispensables pour comprendre les questions du manque de la compétitivité globale et de la résistance au changement au Maroc, en dépit des efforts colossaux fournis par l'Etat, à travers ses politiques publiques.

- I. Dans un premier point, j'essaierai d'examiner quelques paramètres et indicateurs qualitatifs qui peuvent mieux nous aider à saisir les impacts effectifs et globaux des politiques publiques sur les structures sociopolitiques.
- II. Dans le deuxième point je m'attaquerai à la problématique de la résistance socio-institutionnelle au changement (que les politologues nomment *dépendance au sentier* ou « dépendance institutionnelle »).

Mon hypothèse part des deux postulats suivants:

1. D'abord, *le volontarisme politique peut engendrer des modifications profondes dans les structures sociales au point de les rendre plus perméables et moins réticentes aux différentes politiques publiques ultérieures* (Chevallier, 2005, p.387)¹.
2. Ensuite, *les modalités d'application des décisions de politiques publiques sont souvent aussi déterminantes pour les processus de changement que les décisions elles-mêmes*.

I. Ceci dit, il semble que les politiques publiques ne sont pas (ou plus) uniquement destinées à résoudre les problèmes sociaux, mais à construire des cadres d'interprétation et d'identification du monde² (Muller, 2000, p.189.). Autrement dit, elles sont devenues des cadres d'attribution politique du sens et de l'agir social qui permettent aux acteurs sociaux de concevoir le monde et de se concevoir dedans.

Partant de là, il serait imprudent, de notre part, de considérer que les réformes engagées par l'action publique depuis le début des années quatre-vingt n'avaient pas eu d'impacts déterminants sur le changement socio-économique du pays et par là même, sur sa compétitivité au niveau international et régional. L'avènement du gouvernement de transition en 1998 constitue, à mon sens, un événement crucial porteur d'une nouvelle vision des politiques publiques qui avaient conduit à la création des conditions politiques et économiques d'un changement social en profondeur.

Evidemment, l'impact de cette vision n'était pas assez fort ni assez rapide pour satisfaire ses concepteurs, mais il a irrévérablement engagé une dynamique de changement qu'il faut appréhender par des approches autres que quantitatives.

La démarche poursuivie dans le cadre de cette analyse se base sur une proposition théorique du sociologue allemand Norbert Elias³, selon laquelle les sociétés modernes se sont engagées dans un long processus d'interdiction, peu à peu intériorisée, de la violence physique (Elias, p.172.). Ce processus s'est accompagné d'un travail de socialisation, sur plusieurs générations, faisant du contrôle et du refoulement des pulsions primitives des individus un critère de leur civilité et de leur modernité.

Dans le contexte sociopolitique marocain, il semble qu'au-delà des formulations théoriques savantes, on peut facilement constater que le recours à la violence, comme forme et moyen de l'agir social, était devenu de plus en plus stigmatisé, interdit et délégitimé.

Ainsi, en dépit de la persistance de ce phénomène dans certains foyers et espaces sociaux qui demeurent politiquement incontrôlés ou tolérés, comme : les bidonvilles, les espaces sportifs, les espaces frontaliers, certains espaces sociaux privés comme la famille, la tribu...etc. La

pacification des mœurs, peut se confirmer au Maroc, à travers un certain nombre d'indicateurs qualitatifs, entre autres :

- ***Le premier indicateur est le degré de pénétration de l'Etat dans la société et dans le territoire national :*** Rappelons qu'historiquement, l'Etat au Maroc avait rarement contrôlé et pénétré l'ensemble du territoire national. Cela n'était rendu possible qu'avec l'introduction d'une gouvernamentalité de type occidentale grandement efficace par ses techniques de gestion de l'espace et des populations. Processus qui avait commencé avec la colonisation et qui s'est poursuivi à nos jours.

- ***Le second indicateur est la démakhzatisation de l'espace public :***

L'intervention massive de l'Etat au niveau territorial et sa présence administrative s'est accompagnée aussi d'un processus de déconstruction de l'espace makhzanien. Cela implique une nouvelle conception du pouvoir et du territoire qui se base davantage sur des moyens de moins en moins coercitifs pour se faire obéir et accepter.

- ***Le troisième indicateur le recours de plus en plus grandissant aux mécanismes de négociations et des concertations :***

Ce processus s'est concrétisé avec la création, en mai 1990, du Conseil Consultatif des Droits de l'Homme (CCDH), l'adhésion aux normes et principes universels des droits de l'homme expressément inscrite dans les préambules des constitutions de 1992 et 1996⁴, la création en novembre 1993 d'un département ministériel chargé des droits de l'homme, et la création, en janvier 2004, de *l'Instance Équité et Réconciliation*, chargée de déterminer la part de la responsabilité de l'Etat dans les violations des droits de l'homme et le dédommagement de leurs victimes.

Il faut noter que l'action publique, en la matière avait indéniablement amené les acteurs politiques à faire de la négociation et de l'approche participative un moyen de plus en plus privilégié, non seulement, dans la conception et l'exécution des différentes politiques publiques, mais aussi dans la gestion et la résolution des conflits et des différentes résistances qu'elles génèrent.

- ***Le quatrième indicateur est l'institutionnalisation et la juridisation des rapports sociaux et politiques :***

Le recours aux négociations comme moyen de conception des politiques publiques et de gestion des conflits avait conduit les acteurs publics et civils à l'institutionnalisation progressive de leurs relations afin de réduire le coût matériel et temporel des négociations. Phénomène qui ne pouvait se faire sans le recours massif à la juridisation des différents espaces sociétaux et des différentes interactions qui s'y trament. Le processus de juridisation de l'espace sociale devait remplir une double fonction: la promotion et la régulation des changements en cours, de telle sorte qu'ils demeurent socialement acceptables et politiquement gérables. La modernisation et la promulgation des différents codes régissant les rapports sociaux et économiques comme les codes de la famille et du travail en février et mai 2004, la réforme du Code de commerce en 1995, la réforme du droit de la propriété industrielle, littéraire et artistique en 1997, la création des tribunaux commerciaux, la réforme du code de la route en 2010, restent des indicateurs significatifs des bouleversements institutionnels qui vont dans le sens de la pacification des mœurs dans notre société.

- ***Le cinquième indicateur la déruralisation de l'espace urbain, versus l'urbanisation des espaces ruraux :***

Cet indicateur résulte de l'effort fourni par les autorités publiques ces dernières années afin de réduire l'écart existant entre les zones rurales et urbaines d'une part, les écarts entre les différentes zones à l'intérieur des pôles urbains et ruraux, d'autre part. L'investissement massif dans les secteurs sociaux comme : le lancement, en 2005, de ***l'initiative nationale pour le développement humain INDH; la stratégie d'habitat social*** pour la création de 150.000 habitats par an ; le lancement d'un vaste ***programme d'alphabétisation et de la promotion de l'éducation informelle et professionnelle***; le lancement du programme national de ***généralisation de l'électrification et de l'eau potable pour les régions rurales***; la mise en œuvre du ***programme de désenclavement des zones rurales*** (80% dans l'horizon de 2015); Le lancement du ***programme de mise à niveau des pôles urbains*** étendu à toutes les villes du Royaume et ***la mise en œuvre, à partir de 2007, de l'assurance maladie obligatoire...*** attestent de ces efforts.

- ***Le sixième indicateur est la "gendérisation" versus la masculinisation de l'action public :***

Jusqu'à une date récente, le système étatique était par nature, un système masculin, basé sur la domination masculine. Cette caractéristique est en train de se réduire grâce, notamment à l'implication des femmes dans les différents processus de conception, de prise de décisions publiques, d'exécution et d'évaluation des politiques publiques nationales. Cette démarche s'illustre par ***le lancement du processus de budgétisation sensible au genre*** depuis la préparation de la Loi de Finances 2007, suite aux directives énoncées par la circulaire du Premier Ministre, du 8 mars 2007 qui appelle l'ensemble des Départements Ministériels à intégrer la dimension genre dans toutes les politiques de développement. Ce processus se vérifie également par la participation collective et individuelle, aussi bien quantitative que qualitative des femmes dans la vie politique et institutionnelle du pays. Exemple: le nombre de femmes au Parlement a atteint 35, soit 10,8% à la première Chambre, et 1,1% à la Chambre des Conseillers. Leur poids commence désormais à se faire sentir non seulement sur le plan numérique mais aussi sur le plan discursif et symbolique des acteurs sociaux et économiques. On assiste ainsi à un processus de féminisation de la société qui inversera à terme la configuration des rapports sociaux actuels.

- ***Le septième indicateur est la territorialisation des politiques publiques et la délocalisation du sens politique :***

Ce processus se dégage d'abord à partir du discours des différents acteurs sociaux et politiques. On est passé du discours unitariste jacobin à un discours politique plus respectueux des différentes territorialités. Du coup, l'altérité socio politique et territoriale était de plus en plus intégrée dans les différentes politiques publiques. Le discours de Sa Majesté le ROI Mohammed VI à Ajdir, le 30 juillet 2001, constitue dans ce sens, un revirement important dans la logique territoriale de l'Etat. La langue amazighe qui était jusque là une langue indigène était réhabilitée pour devenir un élément principal de la culture et de l'identité nationale. Cette réhabilitation sera effective avec la création de l'Institut Royal de la Culture Amazigh ***IRCAM***, le 17 octobre 2001. Evidemment, une telle décision avait créé une

nouvelle dynamique culturelle et symbolique au Maroc en mettant en place les conditions objectives de la territorialisation des différentes politiques publiques et de la délocalisation du sens politique.

Rappelons qu'au Maroc le rapport de l'Etat avec le local était essentiellement conditionné par des considérations d'ordre sécuritaire. Les espaces locaux et territoriaux, était perçus par les politiques publiques comme des entités objectives sur lesquelles on pouvait agir, abstraction faite de leurs populations et du sens qu'elles leur donnent. Ceci dit, ces politiques, comme celle de l'enseignement, de l'habitat, de l'agriculture étaient déterritorialisées en ce sens qu'elles étaient coupées de la réalité locale. La réhabilitation de la culture Amazighe avait de ce fait lancé un processus irréversible de délocalisation du sens politique, qui avait pris forme avec la proposition d'accorder l'autonomie politique aux régions sahariennes et le lancement, à partir de janvier 2010, d'un débat sur la forme que devrait prendre la régionalisation avancée dans l'avenir.

II. Il est évident que ces différents processus ne peuvent pas aboutir sans déclencher une réaction de résistance multiforme, parfois déclarée, mais souvent latente de la part des acteurs sociaux et institutionnels. La résistance au changement et à l'innovation sociale est sans doute un phénomène humain très ancien qui est lié au mécanisme de résonance cognitive des individus et des groupes. Elle implique de ce fait une difficulté logique d'accepter une situation et son dépassement.

Il va de soi que le caractère normatif des politiques publiques induit souvent une résistance sociale liée d'abord à la rationalité limitée des acteurs sociaux et politique qui fait en sorte qu'ils ne retiennent d'elles que ce qu'ils estiment bon pour eux.

Les acteurs sociaux se montrent souvent réticents à l'égard des politiques publiques novatrices parce qu'ils les perçoivent comme une menace à l'équilibre social préétabli.

De plus dans le contexte sociologique marocain, il ne faut pas oublier que le changement était historiquement synonyme d'hérésie religieuse et de menace. Le changement, était alors représenté comme une menace contre la communauté musulmane dans la mesure où toute innovation était associée à l'hérésie qui devait amener à l'enfer.

Naturellement les schèmes culturels de la société marocaine insistent toujours sur l'esprit communautaire et groupal de l'être, comme une sorte de prévention contre la désintégration des tissus sociaux classiques basés sur le nombre des individus et leur force. L'adage populaire "*ne sort de la communauté que Satan*" témoigne de l'identification groupale des populations. Il serait dans ce cadre difficile pour les politiques publiques qui touchent leurs univers symboliques et imaginaire, comme celle de l'enseignement, de la culture, de communication... etc. de ne pas rencontrer des résistances.

En fait, il semble que cette résistance, prend deux formes :

- **Celle d'une simple démobilisation à l'égard de la politique publique visée**, nous sommes là devant une résistance latente (comme c'est le cas pour les différentes politiques publiques culturelles ou de l'enseignement qui n'étaient pas expressément rejetées mais simplement ignorées : exp la scolarité des filles dans le milieu rural, le boycott de certaines politiques d'habitat comme celles des villages exemplaires...etc.). Cette forme de résistance est probablement la plus problématique, dans la mesure où elle est difficilement justifiée et contrôlée. *La rumeur, la diabolisation, l'anecdote, et la minimisation des avantages d'une politique publique ou la critique de son équité semblent souvent des arguments efficaces pour démobiliser la population et créer des réticences à son égard.* Du coup, une politique publique de l'enseignement dans les milieux ruraux peut, du point de vue quantitatif, atteindre ses objectifs fixés au départ, mais, en cas de démobilisation des populations, son impact social serait substantiellement réduit. Ce qui se répercute directement sur son coût global. *Car si le changement social à travers les politiques publiques est inéluctable, son coût économique et temporel reste tributaire de l'efficacité de l'impact de ces politiques sur la société et des changements qu'elles y opèrent.*
- La deuxième forme de résistance est manifeste. Elle s'exprime ouvertement à travers une mobilisation effective ou simplement discursive de la population contre une politique publique. Comme c'est le cas des manifestations, sit-in, actions médiatiques... contre la politique de l'emploi, ou de l'expropriation des terres ou contre la politique étrangère du gouvernement etc. cette forme de résistance exprime souvent le rejet de la politique adoptée par l'Etat à l'égard

du secteur visé. Elle offre également une occasion pour le gouvernement de tester sa popularité et le degré de soutien des masses.

La résistance au changement peut aussi et surtout provenir des institutions responsables des politiques publiques. Le phénomène de la dépendance institutionnelle qui se manifeste par la relative inertie des politiques publiques, en dépit des injonctions au changement qu'elles induisent. En d'autres termes, l'héritage institutionnel et les pratiques mémorisées dans le passé (règles, procédures et routines...) pèsent souvent lourd dans l'élaboration et l'exécution des politiques publiques. Il serait dès lors difficile, du moins à court terme, pour l'administration de se dessaisir totalement de ses pratiques centralisatrices, dirigistes et autoritaires de sa conception du territoire, malgré sa volonté de le faire. Cela se fait souvent à travers un processus d'apprentissage et d'accommodation avec les nouvelles politiques. De plus, la rigidité de l'architecture institutionnelle influe inmanquablement sur la prédisposition des acteurs institutionnels à mener à bien les changements requis par leurs propres politiques et leurs propres décisions. Exemple: la politique sécuritaire axée sur la sécurité des citoyens demeure inopérante dans une administration ou l'architecture hiérarchique exprime d'abord une culture axée sur la sécurité de l'Etat. Il serait également difficile pour le bureaucrate installé au centre de penser le local alors qu'il est lui-même coupé physiquement et symboliquement de cette réalité, comme il lui serait difficile d'adopter une approche des politiques publiques participative alors qu'il est lui-même immergé dans une culture institutionnelle basée sur la notion de concentration du pouvoir au niveau central.

Merci

¹ Chevallier J., Politiques publiques et changement social, *Revue française d'administration publique* 2005/3, N°115, p.387.

² Pierre Muller, *L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique*, *Revue française de science politique*, Année 2000, Volume 50, Numéro 2.

³ ELIAS Norbert, *La civilisation des mœurs*, Paris, Calmann-Lévy, 1973

⁴ Les constitutions de 1992 et de 1996 stipulent dans leur préambule que le royaume « adhère totalement, aux droits et aux obligations découlant des chartes des organisations (internationales), comme il réaffirme sa détermination à se conformer aux droits de l'Homme universellement reconnus ».