

Section thématique 26 (Session 1)

Agir par réseaux. Les réseaux en science politique : méthodes et objets.

Cheynis Eric

Université de Haute-Alsace, GSPE

eric.cheynis@wanadoo.fr

LA REFORME DE L'ACTION PUBLIQUE COMME ESPACE DE RECLASSEMENT PROFESSIONNEL

ENQUETE SUR DES RESEAUX REFORMATEURS MAROCAINS

= VERSION DE TRAVAIL. MERCI DE NE PAS DIFFUSER =

L'étude des modes de gouvernement a récemment connu des évolutions majeures. Portant un regard de plus en plus critique sur les schémas classiques d'analyse des politiques publiques, certains travaux entendent introduire une triple rupture avec le fétichisme de la décision, le volontarisme politique ou encore la question de l'unicité de l'Etat¹. En pointant du doigt les biais des analyses issues de la *policy science* plus tard rebaptisées *policy analysis*, non seulement ces travaux décloisonnent un champ de recherches souvent enclin à une tendance autoréférentielle mais surtout ils en élargissent considérablement l'objet. Remettant en cause le modèle rationnel de politiques publiques menées à titre principale par un Etat centralisé sur des secteurs bien délimités afin de résoudre des problèmes, l'objectif est de prendre en compte l'ensemble des institutions, des groupes professionnels, des instruments et des acteurs impliqués dans l'élaboration et la mise en œuvre des programmes d'action étatique. La préférence actuelle, explicitement revendiquée par plusieurs auteurs, du terme « action publique » au détriment de « politiques publiques » vise ainsi à ancrer l'analyse dans le domaine des sciences sociales. Au-delà de la formule et du potentiel « tournant sociologique » qu'elle laisse entendre, de nouvelles perspectives de recherches se dessinent afin de mieux prendre en compte la dimension internationale ; la question des outils, « *des techniques, des moyens d'opérer, des dispositifs* »², en un mot des instruments de l'action publique ; ou encore, à un niveau microsociologique, les acteurs et intermédiaires de l'action publique, leurs propriétés et caractéristiques sociales³.

¹ Vincent Dubois, « L'action publique » dans Antonin Cohen, Bernard Lacroix, Philippe Riutort (dir.), *Nouveau Manuel de Science Politique*, Paris, 2009, La Découverte, p. 311-325. Pierre Lascoumes, Patrick Le Galès, *Sociologie de l'action publique*, Paris, Armand Colin (collection 128), 2007, 128 p.

² Pierre Lascoumes, Patrick Le Galès, *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po « Académique », 2005, p. 12.

³ Olivier Nay, Andy Smith (dir.), *Le gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action publique*, Paris, Economica (col. Etudes politiques), 2002, 237 p.

Quasiment tous les travaux et leurs auteurs soulignent désormais la nécessité de dépasser les frontières de l'Etat dans l'analyse de l'action publique⁴. Cette transnationalisation des politiques publiques invite à questionner et redéfinir les enjeux méthodologiques et analytiques de la démarche comparative. En reconsidérant la question de la convergence et de l'harmonisation transnationale des politiques publiques, Patrick Hassenteufel en vient à s'intéresser au processus de transfert⁵, de traduction. Prônant une sociologie des acteurs dans l'international, en particulier des intermédiaires qui font circuler les modèles et les outils, cet auteur fait abondamment référence aux travaux de Yves Dezalay et Bryant Garth⁶. Ces derniers ne revendiquent pas explicitement l'inscription de leurs travaux dans l'analyse de l'action publique. Ils mobilisent plus particulièrement la théorie des champs sur des objets qui se déploient au-delà des frontières nationales. Et ils s'intéressent à des processus d'import-export ou dit autrement de transfert, d'hybridation, voire des « *procédures de dérivation créative* »⁷.

Les publications récentes relatives à l'analyse des politiques publiques qui présentent les pistes de recherches les plus intéressantes et les plus prometteuses prennent bien souvent la forme de synthèse de travaux ou de manuels. Sans doute répondent-elles à un développement des enseignements dans ce domaine et à une demande du marché éditorial. De fait, le supposé « tournant sociologique » de l'analyse de l'action publique donne l'impression d'en être, à l'heure actuelle, qu'au stade de la formulation d'un programme de recherche. Les perspectives ainsi ouvertes gagnent à être prolongées. Si l'étude des catégories et des instruments d'action publique constitue un vrai renouvellement de l'analyse, le passage de « politique » à « action » publique ouvre aussi l'éventail des acteurs à étudier et invite à aller au-delà des seuls dispositifs, institutions et organisations. En mettant les individus au centre de l'analyse et en s'intéressant en particulier à leur trajectoire, il est possible de mettre en évidence la porosité des frontières d'espaces souvent mis en scène de façon cloisonnée et de remettre ainsi en cause le monde ordonné des classifications et des instruments. Au final, l'objectif est ici d'analyser la structuration d'un espace de reclassement professionnel qui est à la fois l'effet et la condition de possibilité d'une réforme de l'action publique. Dans cette perspective, on propose ici un triple décentrement tant par le choix de la construction de l'objet, les travaux sociologiques mobilisés que le lieu de déroulement de l'enquête.

Premièrement, il s'agit d'entrer dans l'objet à partir de son apparente périphérie, soit le monde associatif marocain. L'analyse de ce dernier est en effet confrontée à deux écueils symétriques. D'un côté, les associations sont décrites comme le produit d'un mouvement de la société, d'une mobilisation contre un Etat perçu comme autoritaire. De l'autre, instrumentalisées par l'Etat lui-même, elles sont avant tout analysées sous l'angle d'entités para-administratives dont l'autonomie est sujette à caution. Dans les deux cas, la perspective n'est pas exempte d'une vision normative et téléologique qui relie le phénomène associatif à la thématique de la démocratisation. Dépasser cette alternative permet alors de faire retour sur ce vis-à-vis problématique qu'est l'Etat et, sans dissoudre a priori les frontières qui séparent celui-ci du monde associatif, de suivre leurs croisements, leurs tensions, leurs circulations. Pour cela, l'enquête est centrée sur les promoteurs de la forme associative, du fait qu'ils se situent précisément à l'intersection du monde qu'ils représentent pour le transformer et de

⁴ Patrick Hassenteufel, « De la comparaison internationale à la comparaison transnationale. Les déplacements de la construction d'objets comparatifs en matière de politiques publiques », *Revue française de science politique*, vol. 55, n° 1, février 2005, p. 113-132.

⁵ *Critique internationale*, n° 48, juillet-septembre 2010, « Les policy transfers en question ».

⁶ Yves Dezalay, Bryant Garth (2002), *La mondialisation des guerres de palais. La restructuration du pouvoir d'Etat en Amérique Latine. Entre notables du droit et Chicago Boys*, Paris, Le Seuil, coll. « Liber », 504 p.

⁷ Jean-François Bayart, *L'Etat en Afrique : la politique du ventre*, Paris, Fayard, 1989, p. 50.

l'institution qu'ils sollicitent pour la faire pareillement évoluer : la promotion de l'associatif est indissociable de l'élaboration et de la mise en œuvre d'une réforme des modalités de l'action publique. Ce faisant, il s'agit de revenir sur l'une des orientations analytiques récente de l'analyse des modes de gouvernement et de considérer la forme associative comme un des instruments et des dispositifs techniques de l'action publique sans pour autant délaissier l'analyse de ses acteurs et des groupes qui les portent et les mettent en œuvre.

Deuxièmement, cette entrée met en lumière l'existence, tout au moins au Maroc, d'une « nébuleuse réformatrice »⁸ pour laquelle la réforme de l'action publique passe par la promotion de l'associatif. La nébuleuse étudiée par Christian Topalov n'a pas connu de processus d'institutionnalisation. Disposant de la fin de l'histoire, cet auteur ne fait de la notion de « champ réformateur », qu'un « modèle à usage limité » ou encore un « instrument de description d'une période »⁹. En faisant courir le risque de beaucoup trop figer un objet contemporain qui se déploie sous nos yeux, le terme de champ appliqué à notre nébuleuse réformatrice marocaine n'est pas pleinement satisfaisant¹⁰. Le terme de champ trouve ses limites pour décrire une nébuleuse qui relie des sous-champs, des lieux plus institutionnalisés, plus balisés et se caractérise par la coexistence de plusieurs professions, de plusieurs sphères d'activités, de différents modes de sociabilité, etc. Sa constitution comme espace social est liée à la diversification de réseaux de relations comme autant de liens structuraux et à la coagulation de formes spécifiques d'organisation de l'espace social¹¹.

Depuis les années 1980, les réseaux de politiques publiques¹², d'une part, et les coalitions de causes¹³, d'autre part, pour ne citer que ces deux outils visent à prendre en compte tout à la fois les acteurs, les interactions et leur contexte. Sans négliger les apports ces travaux, la notion de réseau ne réduit trop souvent à un pur cadre formel et synchronique. Loin d'être incompatible, à nos yeux, avec la théorie des champs¹⁴, la sociologie des réseaux – et en particulier une série de travaux autour de Maurizio Gribaudi¹⁵ – s'avère être un outil de description de la nébuleuse marocaine. S'inspirant des travaux de Granovetter qui s'intéresse aux réseaux interpersonnels, l'objectif est de « saisir la manière dont les interactions qui existent au sein de petits groupes s'agrègent pour former des phénomènes macro »¹⁶. Dans cette perspective, la structuration de la nébuleuse réformatrice marocaine repose sur le développement de liens faibles qui constituent autant de ponts entre de plus petits groupes caractérisés par des liens forts. La référence à la réforme, catégorie transversale, bouscule les

⁸ Christian Topalov (dir.), *Laboratoires du nouveau siècle. La nébuleuse réformatrice et ses réseaux en France, 1880-1914*, Paris, Editions de l'EHESS, coll. « Civilisations et sociétés », 574 p.

⁹ *Ibid.*, p. 463

¹⁰ Sur la mobilisation de la théorie de champs appliquée à l'analyse de l'action publique, voir Vincent Dubois, « Les champs de l'action publique » [à paraître]

¹¹ Maurizio Gribaudi, « Les discontinuités du social. Un modèle configurationnel », dans Bernard Lepetit (dir.), *Les formes de l'expérience*, Paris, Albin Michel, 1995, p. 187-225.

¹² Patrick Le Galès, Mark Thachter (dir.) *Les réseaux de politiques publiques. Débats autour de la notion de policy networks*, Paris, L'Harmattan, 1995.

¹³ Henri Bergeron, Yves Surel, Jérôme Valluy (1998) « L'advocacy coalition framework. Une contribution au renouvellement des études de politiques publiques », *Politix*, n°41, pp. 195-223.

¹⁴ Gisèle Sapiro, « réseaux, institution(s) et champs », dans Daphnée De Mareff, Benoit Denis (dir.), *Les réseaux littéraires*, Bruxelles, le CRI / CIEL, 2006, p. 44-59. Mark Granovetter, « Introduction pour le lecteur français », dans Mark Granovetter, *Le marché autrement. Les réseaux dans l'économie*, Desclée de Brouwer, 2000, p. 33-43.

¹⁵ Maurizio Gribaudi (dir.), *Espaces, temporalités, stratifications. Exercices sur les réseaux sociaux*, Paris, Editions de l'Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, 1998, 346 p.

¹⁶ Mark Granovetter, « La force des liens faibles », dans Mark Granovetter, *Le marché autrement. Les réseaux dans l'économie*, Desclée de Brouwer, 2000, p. 45.

frontières institutionnelles¹⁷. L'attention portée aux liens personnels, aux interconnaissances ou aux multipositionnalités permet de remettre en cause les catégories statistiques et administratives tout comme les frontières nationales.

On peut alors faire l'hypothèse que cette nébuleuse constitue un espace de reclassement social pour des acteurs jusque-là marginaux du fait de leurs positions sociales et politiques : c'est cette dynamique de reclassement, ouverte par les transformations du régime et l'impact des bailleurs et institutions internationaux, qui explique à la fois la forme « nébuleuse » de ces réseaux réformateurs et son investissement de l'Etat via les périphéries de l'action publique.

Troisièmement, situer l'enquête au Maroc – et non pas sur le Maroc – loin du simple effet d'exotisme, fait apparaître des points plus difficiles à saisir dans d'autres contextes où l'étatisation de la société et la différenciation des champs d'activité est plus ancienne. A la différence de celle étudiée par Christian Topalov, la nébuleuse réformatrice marocaine non seulement est en train de se structurer sous nos yeux, mais elle est aussi plus réduite en volume, si bien que les réseaux qui la composent s'avèrent plus resserrés et donc plus aisés à saisir sans prétendre pour autant à une exhaustivité irréaliste. Enquêter au Maroc, dans un contexte étranger pour le chercheur, permet de décentrer le regard par rapport à « [l']analyse des politiques publiques [qui] est essentiellement celle des sociétés nationales et industrielles qui ont suivi les trajectoires de la modernité occidentale et ont été pilotées par une forme politique particulière, l'Etat »¹⁸. Enfin, le phénomène associatif marocain dépasse très largement les frontières de l'Etat nation et met nécessairement en jeu une comparaison transnationale.

D'une part, la multipositionnalité des acteurs-clés, d'autre part, la multiplicité des voies de l'interconnaissance qu'elle soit sociale, savante ou professionnelle sont les deux caractéristiques cardinales de ces « nébuleuses réformatrices » qui jouent avec les frontières de l'action publique et de l'action civile. Le contexte fait sans doute qu'elles sont plus visibles et observables au Maroc. Présentes ailleurs, l'étatisation et la différenciation des champs les rendent moins perceptibles.

Les différentes vagues de libération de prisonniers d'opinion en 1991 et 1994, le regain des débats constitutionnels qui se concrétisent par deux réformes de la Constitution en 1992 puis en 1996, puis les élections législatives de 1997 constituent les principales étapes qui ont jalonné l'ouverture du champ politique marocain jusqu'à aboutir à ce qu'il est convenu d'appeler une double « alternance » : mise en place, en mars 1998, d'un gouvernement dit « d'alternance » permettant à l'opposition historique d'accéder au pouvoir, d'une part, « alternance monarchique » avec la mort du roi Hassan II, en juillet 1999, et l'accession au trône de son fils, Mohammed VI, d'autre part.¹⁹ Tout au long de ces années et jusqu'à l'heure actuelle, la question du rapprochement entre les partis politiques du Mouvement National formant l'opposition et le palais focalise l'essentiel des débats faisant de la participation gouvernementale un marqueur de classement et de division du champ politique. Mobiliser le

¹⁷ Maurizio Gribaudi, Alain Blum, « Des catégories aux liens individuels : L'analyse statistique de l'espace social », *Annales ESC*, novembre-décembre 1990, n° 6, p. 1365-1402.

¹⁸ Pierre Lascoumes, Patrick Le Galès, *Sociologie de l'action publique*, *op. cit.*, p. 8

¹⁹ Pour plus de détail sur ce processus, voir Alain Roussillon, Jean-Noël Ferrié, « Réforme et politique au Maroc de l'alternance : apolitisation consensuelle du politique », dans Jean-Noël Ferrié et Jean-Claude Santucci (dir.), *Dispositifs de démocratisation et dispositifs autoritaires en Afrique du Nord*, Paris, CNRS Editions, 2006, p. 149-196. Frédéric Vairel, *Espace protestataire et autoritarisme. Nouveaux contextes de mise à l'épreuve de la notion de fluidité politique : l'analyse des conjonctures de basculement dans le cas du Maroc*, Thèse pour le doctorat de science politique, Université Paul Cézanne – Aix-Marseille III, 2005, p. 125 et suiv.

terme de réforme, c'est aussi souligner que ces classifications politiques canoniques ne fonctionnent pas forcément dans le champ de l'action publique.

A partir du monde associatif marocain, l'objectif de cette communication est de proposer un modèle d'analyse de l'action publique. Cette dernière repose sur une approche en termes de nébuleuses et de réseaux réformateurs. Cette perspective centrée sur les liens interpersonnels vise à reconstituer un espace au sein duquel s'inventent et se diffusent de nouvelles manières de faire. La promotion du partenariat entre l'Etat et les associations comme solution aux problèmes de développement constitue le fondement de la réforme de l'action publique ici étudiée. La promotion de l'associatif passe par l'émergence d'un langage commun et de nouvelles catégories de représentation (I). Abordée comme un espace de reclassement, la réforme est ici étudiée à travers les divers investissements dont elle fait l'objet (II). Enfin, à partir de l'exemple d'un pôle de cet espace, l'analyse revient sur ses principes d'agrégation et d'agglutination et met en lumière l'importance des liens personnels tout comme le rôle d'entrepreneurs qui, de par leur trajectoire, sont des ponts entre différents espaces sociaux (III).

D'un point de vue méthodologique, comment analyser concrètement la structuration d'un espace de production d'une politique comme espace de reclassement professionnel ? Comment repérer et sélectionner les acteurs qui investissent et s'investissent dans cet espace ? Quelles sources mobiliser pour étudier des discours et leurs conditions de production ? Comment aborder des pratiques ? Pour répondre à ces questions, l'originalité de cette enquête est d'avoir recours aux méthodes de l'ethnographie. Dans cette perspective, il s'agit de considérer les acteurs concernés comme un « groupe » ou une série de « groupes » et de faire porter l'enquête sur l'ensemble de leurs activités. Face aux difficultés d'accès au terrain, deux principes ont été mis en œuvre afin de les contourner. D'autre part, une présence longue et continue voire une immersion dans l'objet enquêté, de l'autre, l'articulation de différentes méthodes d'enquête : entretiens, observations, archives. C'est en particulier l'entretien sous sa forme ethnographique qui est ici mobilisé²⁰. Articulé à d'autres dispositifs de recherche, il vise non seulement à produire des données biographiques afin d'enrichir une sociographie mais aussi à accéder à des pratiques ou plus précisément à ce que les acteurs en disent.

À partir des trajectoires individuelles que les entretiens biographiques permettent de retracer, l'objectif est de reconstituer ce que l'on peut appeler une « *biographie collective d'un espace de pratiques* »²¹. Par un effet « boule de neige », il s'agit de cheminer vers les acteurs qui jouent un rôle déterminant dans la production et la structuration de l'espace considéré. Cette démarche biographique permet de dépasser les frontières des institutions, de remettre en cause les coupures national / international, public / privé, de ne pas réifier les identités ou figer les oppositions tout en soulignant le jeu des relations interpersonnelles, les

²⁰ Stéphane Beaud, « L'usage de l'entretien en sciences sociales. Plaidoyer pour l'entretien ethnographique », *Politix*, n° 35, 1996, p. 226-257. Sur l'usage de l'entretien en analyse des politiques publiques, voir également Philippe Bongrand, Pascale Laborier, « L'entretien dans l'analyse des politiques publiques : un impensé méthodologique ? », *Revue française de science politique*, vol. 55, n° 1, février 2005, p. 73-111.

²¹ Yves Dezalay, Mikael Rask Madsen, « La construction européenne au carrefour du national et de l'international », dans Antonin Cohen, Bernard Lacroix, Philippe Riutort (dir.), *Les formes de l'activité politique. Eléments d'analyse sociologique. XVIIIe – XXe siècle*, Paris, Presses universitaires de France, 2006, p. 293-294.

multi-positions et les éventuelles reconversions aux différentes étapes des trajectoires individuelles. La démarche biographique mobilisée vise à reconstituer des réseaux égocentrés. Loin d'être considérés comme de simples « morceaux de vie », ces derniers sont plutôt envisagés comme la cristallisation à un moment donné d'un parcours de vie inscrit dans un espace social.

I. L'importation et la réappropriation d'un sens commun réformateur : le partenariat Etat / associations :

La réforme de l'action publique au Maroc s'inscrit dans le contexte plus général de transformation, depuis les années 1990, des politiques d'aide au développement²². Lié à un ensemble de mesures économiques préconisées par les grandes institutions financières internationales et souvent résumé sous l'expression de Consensus de Washington²³, un nouveau sens commun s'impose progressivement qui articule la lutte contre la pauvreté à la promotion du marché²⁴ et de la démocratie²⁵. Les discours – en vogue au niveau international et repris par les dirigeants nationaux – sur les nécessaires transformations de l'Etat s'accompagnent d'une rhétorique qui met en avant le développement participatif et la question du partenariat avec le monde associatif et plus largement la société civile. Ces nouvelles façons de faire contribuent à légitimer la figure d'un tiers institué comme partenaire de l'Etat. Au Maroc, la diffusion et la réappropriation de ce langage nouveau modifient les représentations des associations et les conceptions de l'action associative pour en faire de véritables parties prenantes de l'action publique. La réforme de l'action publique passe donc par la promotion de l'associatif comme sous-traitant de l'Etat. Elle est liée à l'importation et la réappropriation d'instruments prescrits par les bailleurs étrangers alors traduits en nouvelles institutions et législations (1). Ces processus ont pour moyen et pour effet un travail de classification et de légitimation de certaines pratiques associatives au détriment d'autres (2).

1. Importation et réappropriation d'instruments d'action publique

Le développement au Maroc de partenariats entre l'Etat et les associations est indissociable non seulement de l'importation et de la réappropriation d'instruments d'action publique²⁶ qui prennent la forme d'outils, de techniques ou de savoir-faire nouveaux mais passent aussi par la création d'institutions voire par une réforme de la législation.

C'est à la fin des années 1980, dans le cadre de programmes de développement mis en place dans le monde rural qu'apparaissent, pour la première fois, au Maroc, de nouvelles modalités d'actions qui privilégient une approche participative et incitent au développement de partenariats avec des associations. La *Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit* (GTZ), organisme allemand de coopération technique a joué un rôle pionnier

²² Pour une histoire critique de la notion de développement, voir Gilbert Rist, *Le développement. Histoire d'une croyance occidentale*, Paris, Presses de sciences po, 2001 (2^{ème} édition), 443 p.

²³ Yves Dezalay, Bryant Garth, *La mondialisation des guerres de palais*. op. cit.

²⁴ Sur ce point, voir Gilbert Rist (dir.), *Les mots du pouvoir. Sens et non-sens de la rhétorique internationale*, Paris – Genève, Presses universitaires de France, Nouveaux cahiers de l'Institut universitaires du développement, 2002, 208 p.

²⁵ Nicolas Guillhot, *The Democracy Makers : Human Rights and International Order*, New York, Columbia University Press, 2005, X-274 p.

²⁶ Pierre Lascombes, Patrick Le Galès, *Gouverner par les instruments*, op. cit.

dans leur introduction et leur diffusion au Maroc, notamment à travers l'élaboration d'outils techniques et de manuels de procédure repris, par la suite, par d'autres organisations²⁷.

A partir du milieu des années 1990, les transformations du droit des associations se multiplient bien souvent sous l'impulsion d'institutions internationales ou de bailleurs étrangers. Ainsi la loi relative aux associations d'usagers des eaux d'irrigation contribue à formaliser et à institutionnaliser, en milieu rural, des formes de regroupement anciens qui échappaient jusque là à un contrôle étatique formel. De même, des lois spécifiques comme la réglementation propre aux associations de microcrédit adoptée en 1999 ou plus généralement la réforme du dahir de 1958 qui régit le droit des associations ont fait de la forme associative un outil de l'action publique.

Au-delà de l'évolution de droit relatifs aux associations, la réforme de l'action publique s'appuie sur la mise en place d'institutions nouvelles. A partir de la décennie 1990, sous l'impulsion du PNUD ou de la Banque mondiale, toute une nouvelle génération de programmes dits de « *développement intégré* » sont mis en œuvre par les autorités marocaines et participent de la diffusion des notions de concertation, de partenariat ou encore de participation. La création en 1999 de l'Agence de développement social (ADS) constitue un moment particulier d'institutionnalisation de l'approche participative et partenariale et de la politique de soutien des pouvoirs publics marocains aux associations. Le Programme de lutte contre la pauvreté en milieu urbain et périurbain (PLCP) mis en œuvre par le PNUD et le Ministère du Développement Social, de la Solidarité, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle à partir de 1998 de manière expérimentale inaugure l'existence d'institutions ad hoc comme les Comités d'orientation et de suivi (COS) présidés par le Wali (gouverneur de région), les Comités de pilotages communaux (CPC) présidés par les présidents de communes, ou encore les « Ateliers Consultation de Ville » qui se veulent être une traduction dans la pratique des discours relatifs à l'approche participative et partenariale. Réunissant l'ensemble des acteurs partie prenante du Programme (représentants de l'Etat central, délégation de ministère, élus, associations, entreprises, etc.), ces institutions mettent en scène « le champ de la lutte contre la pauvreté », construisent et donnent à voir les relations nouvelles entre services de l'Etat, collectivités locales et société civile. A partir de 2005, ces institutions sont généralisées et pérennisées dans le cadre de l'Initiative Nationale pour le Développement Humain (INDH).

2. *Classification et légitimation de certaines pratiques.*

Le nouveau sens commun réformateur se donne à voir dans des mots, des classements, des catégorisations, des chiffres. La réforme de l'action publique et les nécessaires transformations de l'Etat qu'elle suppose s'accompagnent tout d'abord d'une rhétorique qui met en avant les notions de « développement participatif », de « partenariat », de « consultation », de « concertation », etc. L'idée même de partenariat avec l'Etat implique l'existence d'interlocuteurs qui se retrouvent ainsi consacrés et légitimés. Bien au-delà de l'expression initialement conçue comme concept philosophique, la production contemporaine de la société civile et en particulier les usages qu'en font les bailleurs de fonds et les organisations internationales permet de désigner et d'unifier ce tiers sollicité et de l'instituer comme

²⁷ Ont ainsi fleuri une multitude d'outils et leurs sigles aussi familiers aux acteurs du monde du développement qu'obscures vus de l'extérieur : « Gestion du Cycle des Projets » ou le « Cadre Logique » (« Logical Framework » en anglais). « Méthode ZOPP », (« Ziel-Orientierte Projekt-Planung » en allemand) ou encore « PPO » ou « PIPO » en français (respectivement « Planification des Projets par Objectifs » et « Planification des Interventions par Objectifs »). « La gestion axée sur les résultats », « La gestion active en recherche participative », « L'analyse socio-économique selon le genre », « Le diagnostic global rapide et participatif », etc.

partenaire de l'action publique. Au Maroc aussi, la rhétorique relative à la société civile connaît une inflation certaine à partir des années 1990. Elle prend la forme de processus d'import-export et de réappropriations indissociables d'entreprises de diffusion et d'universalisation de discours et de labels. Pour ne citer qu'un seul exemple, le programme de comparaison internationale du secteur sans but lucratif de l'Université Johns Hopkins²⁸ participe pleinement de cette entreprise de promotion et de circulation de nouvelles catégories de représentation²⁹. Mais surtout, loin de l'espace européen qui l'a vue naître, la notion de société civile connaît au Maroc un glissement et tend à devenir, sous la plume de bon nombres d'auteurs, équivalent au terme association. Pour ne prendre qu'un seul exemple, dans une des premières publications consacrées aux associations marocaines, son auteur écrit par exemple : « [...] les associations comptent parmi les moyens essentiels à travers lesquels la société civile manifeste de son existence »³⁰.

Au Maroc, comme ailleurs, les publications relatives aux associations marocaines relèvent ainsi d'un statut hybride, discours à la fois pratiques, savants et militants³¹. Promouvoir les associations comme interlocuteur privilégié des pouvoirs publics revient à les assigner au rôle de sous-traitant de fragments de politiques publiques³². Pour cela, un intense travail collectif de classement et de catégorisation se fait jour à partir des années 1990, afin de distinguer des cibles et de légitimer telle catégorie d'associations plutôt que telle autre : on ne compte plus dès lors le nombre de répertoires d'associations élaborés par de multiples institutions, financeurs étrangers ou marocains, publiques ou privées. Ainsi, l'intervention de l'Etat dans la vie associative s'accompagne de la production de statistiques qui constituent un élément fondamental de la mise en forme rationnelle d'une politique. Dans ces conditions, l'évaluation du nombre d'associations marocaines est à la fois un enjeu pour les pouvoirs publics et un sujet de controverse dans les publications quel que soit leur statut : militant, académique ou administratif. Au-delà de l'estimation globale du nombre d'associations marocaines, l'objectif de la production statistique est avant tout d'identifier des cibles potentielles comme autant de partenaires pour l'action publique. Sans totalement exclure les possibles usages policiers et répressifs, c'est notamment un des rôles assigné à la base de données mis en place à partir de 2001 par le Secrétariat Général du Gouvernement, administration en charge d'appliquer la législation relative au droit d'association. La rédaction en 2002 par le Ministère de l'économie d'un rapport sur le sujet contribue au classement et à la mise en forme d'actions jusque là hétérogènes et dispersées³³. Elle donne sens à un ensemble de pratiques qui ne sont pas totalement nouvelles et institutionnalise une politique de partenariat entre les pouvoirs publics et les associations. La publication en 2003 par les

²⁸ Pour une présentation, en français, de la première phase de cette étude plus tard étendue à d'autres pays dont le Maroc, voir Edith Archambault, « Le secteur sans but lucratif dans le monde. Résultats du programme comparatif John Hopkins dans huit pays industrialisés », *La revue du M.A.U.S.S. semestrielle*, « Une seule solution, l'association ? Socio-économie du fait associatif », n° 11, 1^{er} semestre 1998, p. 84.

²⁹ Pour une synthèse des travaux de l'équipes d'universitaires et d'experts marocains associés au programme John Hopkins, voir *Le secteur à but non lucratif au Maroc*, Rabat, Edition Imprial, Décembre 2003, 23 p.

³⁰ Ahmed Ghazali, « Contribution à l'analyse du phénomène associatif au Maroc », *Annuaire de l'Afrique du Nord*, Tome XXVIII, Editions du CNRS, 1989, p. 251.

³¹ Johanna Siméant, « Introduction : Friches, hybrides et contrebandes : sur la circulation et la puissance militantes des discours savants » dans Philippe Hammam, Jean-Matthieu Méon, Benoît Verrier (dir.), *Discours savants, discours militants : mélange des genres*, Paris, L'Harmattan, 2002, p. 17-53.

³² Pascal Dauvin, Johanna Siméant & C.A.H.I.E.R., *Le travail humanitaire. Les acteurs des ONG, du siège au terrain*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002, p. 201-304.

³³ Royaume du Maroc, Ministère de l'Economie, des Finances, de la Privatisation et du Tourisme, Direction du budget, Division des secteurs sociaux, *Etat/Associations. Les balises d'un partenariat pérenne et solidaire*, mars 2002, 108 p. (dactylographié)

services du Premier ministre d'une circulaire sur le sujet vient codifier et fournir un cadre juridique à la réforme de l'action publique³⁴.

La réforme n'agit donc pas seulement sur les représentations du phénomène associatif marocain : elle contribue aussi à instituer les « associations de développement » comme catégorie d'intervention bureaucratique. Comme le souligne Christian Topalov, « *[c]lasser n'est donc pas seulement observer des différences, mais les instaurer* »³⁵. En identifiant des interlocuteurs et en universalisant leurs caractéristiques à l'ensemble des associations marocaines, les publications de l'Etat comme des différents bailleurs publics et privés, marocains et étrangers, consacrent certaines associations et les construisent en acteurs des politiques, jusqu'à délimiter les contours d'un espace de production de l'action publique.

A travers leurs actions, elles instaurent en particulier une opposition entre deux catégories d'associations : les « militantes », d'un côté, les « prestataires de services » de l'autre. Les usages d'un vocabulaire emprunté au management et le concept d' « association-entreprise », en particulier, contribuent à valoriser un modèle d'association caractérisé par l'introduction d'une logique gestionnaire au détriment d'une conception plus politique de l'associatif. Sous l'effet de l'intervention de bailleurs étrangers au premier rang desquels la coopération américaine, reprise et souvent amplifiée par l'administration marocaine, les associations considérées comme les plus revendicatives – celles liées au champ politique, à la gauche non parlementaire ou labellisées comme « islamistes » – se retrouvent de fait exclues de l'action publique.

Ces pratiques discursives de classification et de légitimation contribuent ainsi à instaurer un face-à-face entre l'Etat et une société civile identifiée à des associations « prestataires de services ». Mais elles trouvent aussi leurs limites : les mots et les catégories de la réforme constituent autant d'obstacles à l'analyse. Parler de partenariat tend en effet à réifier deux types d'acteurs étanches l'un à l'autre, et à occulter la porosité des frontières institutionnelles tout comme l'imbrication du public et du privé.

La représentation d'un face-à-face entre l'Etat et les associations masque la porosité des frontières entre ces mondes. La légitimation de ces nouvelles catégories, de ces instruments et types d'organisations se traduit par la mise en place d'un espace de reclassement professionnel. En étudiant les trajectoires des acteurs concernés, il s'agit de mettre en évidence leur multipositionnalité tout comme la diversité des investissements dont la réforme fait l'objet.

II. La réforme comme espace de reclassement : investissements réformateurs et reconversion de ressources

La réforme comme espace de production d'une politique constitue aussi un espace de reclassement professionnel dont les frontières sont marquées par une grande porosité. Pour l'appréhender, il suffit d'observer les trajectoires et les ancrages sociaux des acteurs du monde associatif qui ont investi cet espace. Ces multiples investissements renvoient à la reconversion de divers capitaux : administratif, académique, économique, militant, etc. S'il peut être tentant de labelliser les acteurs, force est de reconnaître que l'on a affaire à des individus concrets qui se laissent difficilement enfermer dans des cases étanches. La figure de l'expert lié aux institutions internationales se mêle à celle du militant faisant usage de la science. Cette circulation des discours savants renvoie plus généralement à la porosité des frontières entre les différents espaces ici reliés. L'accumulation de connaissances dans

³⁴ Circulaire du Premier Ministre n° 7/2003 du 27 juin 2003 « Partenariat entre l'Etat et les Associations ».

³⁵ Christian Topalov (dir.), *Laboratoires du nouveau siècle*, op. cit., p. 215.

l'univers du militantisme peut être par exemple monnayable dans le champ académique et inversement, « *la mixité même des registres savants/militants [étant] une condition de leur succès* »³⁶. Au final, plusieurs familles de trajectoires qui correspondent aussi parfois à différentes générations se reclassent dans l'espace de la réforme.

1. Investissements réformateurs et carrières administratives

La première famille de trajectoires concerne des fonctionnaires qui ont une connaissance des rouages de l'Etat de l'intérieur. Le fait d'avoir accumulé un savoir sur les associations, leur mode de fonctionnement mais aussi d'avoir noué des liens et une certaine proximité avec des acteurs de l'associatif constitue dans un contexte de réforme de l'Etat et de valorisation des partenariats, une ressource pour le déroulement des carrières administratives. Après avoir entamé une carrière d'administrateur au Ministère de l'Intérieur, Khaled A. s'est progressivement construit, en accumulant des ressources à la fois académiques et internationales, une position de spécialiste du développement local et participatif et d'importateur de politiques de décentralisation. Amina S. quant à elle, a fait sa carrière au sein d'administrations à caractère social plutôt dominées du champ administratif marocain. Si elle le présente comme une conviction ancienne, son engagement en faveur de la promotion du partenariat Etat / Association représente aussi, dans son cas, une ressource pour la poursuite et l'internationalisation de sa carrière professionnelle.

Après avoir obtenu son baccalauréat au Maroc, Khaled A. fait des études supérieures en France dans la filière Administration économique et sociale (AES). De retour au Maroc en 1984, il poursuit une maîtrise de droit et se spécialise en science administrative. Il entame ensuite une carrière au Ministère de l'Intérieur, en tant qu'administrateur chargé, depuis Rabat, de suivre la gestion de plusieurs communes notamment dans la région de Marrakech-Tensift-El Haouz. Il travaille un moment au cabinet du Ministère de l'Intérieur avant d'intégrer la Direction Générale de l'Urbanisme rattachée, à l'époque, à ce même ministère. Parallèlement à cette carrière administrative, il poursuit des études en formation continue puis finit par soutenir une thèse sur le pouvoir local. En 1995, il réalise une première étude pour le compte d'une agence de coopération étrangère. Recruté suite à un désistement via des contacts universitaires, il entame ainsi de manière impromptue une carrière d'expert pour des organisations internationales et enchaîne alors les missions pour l'agence des Etats-Unis pour le développement international (USAID), le PNUD, la Banque mondiale. Ses entrées dans l'administration marocaine et sa connaissance du « terrain » des collectivités territoriales en font progressivement un spécialiste de la gestion locale, du développement participatif et un intermédiaire incontournable des différents projets de soutien à la décentralisation mis en place par les bailleurs de fonds. En 2004, il crée avec l'appui d'un financement étranger une sorte de *think tank* censé accompagner les réformes des collectivités locales et promouvoir les « bonnes pratiques » de gestion dont les partenariats avec le monde associatif. Khaled A. est sans doute emblématique de ces fonctionnaires qui ont contribué à la conversion de l'administration marocaine à une réforme des politiques de développement. Il a fondé sa position – et son ascension sociale – sur une spécialisation professionnelle dans le domaine des nouvelles politiques de développement. Il combine une connaissance de l'intérieur des rouages de l'administration marocaine, une stratégie d'internationalisation en multipliant les missions pour les agences de coopération et des ressources académiques à travers des enseignements et des publications sur le sujet.

³⁶ Johanna Siméant, « Introduction : Friches, hybrides et contrebandes : sur la circulation et la puissance militantes des discours savants » dans Philippe Hamman, Jean-Mathieu Méon, Benoît Verrier (dir.), *Discours savants, discours militants : mélange des genres*, Paris, L'Harmattan, 2002, p. 46-47.

Amina S. quant à elle a fait des études en France (maîtrise de sociologie). De retour au début des années 1980, elle travaille quelques temps dans un bureau d'études avant d'être recrutée à la Direction des Affaires Sociales. Au cours de sa carrière dans l'administration, elle s'occupe de domaine d'intervention relativement marginaux dans cet espace (promotion de la femme, protection de l'enfance) mais gravit néanmoins les échelons jusqu'à devenir responsable de la coopération internationale. Pendant un temps en charge de programmes de développement en liaison avec le PNUD, elle se retrouve relativement marginalisée au milieu des années 2000, comme mise au placard suite à un changement politique. Faisant valoir son expérience en matière de partenariat Etat / Associations, elle quitte par la suite l'administration marocaine pour entamer une carrière dans des organisations internationales, plus valorisante y compris financièrement.

Position de repli ou de refuge pour compenser un déficit de capital administratif ou une relative marginalisation face aux contraintes politiques d'un régime autoritaire dans les années 1980 ou 1990, les investissements dans la réforme de ces fonctionnaires vont constituer des tremplins dans le contexte des années 2000.

2. *Carrières académiques et réforme*

Les stratégies de promotion de l'associatif sont aussi en grande partie des stratégies savantes. Les carrières académiques représentent donc une des voies privilégiées d'entrée en réforme. Et certains universitaires ont joué un rôle pionnier dans l'importation au Maroc de nouveaux discours et de nouvelles manières de faire. Ces individus qui investissent un capital scientifique dans la réforme et la promotion de l'associatif ont souvent aussi été engagés politiquement. Si beaucoup ont été militants ou proches de partis d'opposition dans les années 1960 ou 1970, ils ont depuis suivi des trajectoires différenciées. Certains se sont rapprochés du Palais et/ou sont désormais totalement partie prenante du pouvoir politique au Maroc ; d'autres ont préféré conserver une distance vis-à-vis du pouvoir. Au-delà de leurs différences, ces parcours politiques peuvent tous être rapportés à la valorisation de ressources académiques et de compétences spécifiques en matière d'associations. Après avoir été un refuge, l'expertise de l'associatif, combinée à des ressources politiques, a également été un tremplin pour accéder au champ du pouvoir. L'engagement dans ou la proximité avec le monde associatif a été, pour eux, une voie d'internationalisation de leur carrière académique. La reconnaissance qu'ils ont obtenue en travaillant pour le compte d'institutions internationales ou d'organisations non gouvernementales étrangères a accru leur légitimité et renforcé leur champ des possibles. Après avoir été experts pour des organisations internationales, ils contribuent à importer et à légitimer, parfois au sein même de l'appareil gouvernemental, de nouvelles modalités d'action et ont été les pionniers de l'importation au Maroc d'une nouvelle orthodoxie en matière de développement. Producteurs de discours, certains ont aussi concrètement participé à la réforme de la législation dans le domaine et à l'institutionnalisation de nouvelles modalités d'action publique.

Titulaire d'une thèse d'Etat en droit portant sur les coopératives au Maroc, Saïd G. a enseigné à la faculté de droit de Rabat. Ses compétences universitaires sont indissociables de ses divers engagements bénévoles dans ce qu'il appelle des institutions d'économie sociale. Parallèlement à son poste d'enseignant, il est aussi expert pour différentes institutions de coopération internationale (GTZ, USAID, etc.). Sur un plan politique, après avoir occupé des postes à responsabilité au sein de l'organisation de jeunesse de l'Union nationale des forces populaires (UNFP) dans les années 1960, il s'en éloigne progressivement tout en disant demeurer proche de la gauche. Sa participation, à la fin des années 1980, à des groupes de conseillers informels réunis autour du roi Hassan II témoigne d'un certain rapprochement

avec le Palais. A partir du début des années 1990, il participe à plusieurs cabinets ministériels. Entre temps, en tant qu'expert pour l'USAID, il contribue fortement à la mise en place d'une nouvelle législation régissant les associations de microcrédit et s'implique concrètement dans ce secteur.

Titulaire lui aussi d'un doctorat en droit, membre de l'Union nationale des étudiants marocains (UNEM) durant sa jeunesse, Ahmed M. présente une trajectoire en certains points comparables à la précédente. Il s'en distingue néanmoins car il a toujours tenu à conserver ses distances vis-à-vis du pouvoir, renonçant à une carrière administrative. La création d'un bureau d'études lui a permis d'institutionnaliser sa position d'expert « indépendant » auprès d'organisations internationales ou d'agences de coopération étrangères : Union européenne, Banque mondiale, Bureau International du Travail, Fondation Friedrich Ebert. Savant intervenant dans la sphère militante, il est également caractéristique de ces universitaires pour qui l'engagement ou la proximité avec le monde associatif ont été une voie d'internationalisation de leur carrière.

La reconstitution de trajectoires d'universitaires qui s'investissent dans l'expertise de l'associatif permet d'objectiver un espace de reclassement professionnel et de vérifier comme le précise Johanna Siméant que « *les experts d'une époque [sont] parfois les savants-militants de la précédente* »³⁷. Si, à un moment donné, cette expertise a pu représenter un refuge pour les carrières universitaires, elle est aussi devenue, dans le contexte politique marocain et les évolutions qu'il a connues au cours de la décennie 1990, une ressource et une voie de tremplin social. La mise en évidence de la science comme voie de légitimation d'une réforme de l'action publique souligne l'hétéronomie du champ académique au Maroc et l'absence d'une véritable coupure avec le champ politique. Compte tenu de cette faible autonomie, la reconnaissance sociale de la compétence scientifique ne provient pas du champ lui-même, mais bien de l'extérieur, en l'occurrence du pouvoir politico-administratif tant national qu'international.

3. *Les investissements réformateurs de certaines élites économiques*

La reconversion de ressources économiques constitue une autre voie d'entrée en réforme. Ces investissements d'entrepreneurs privés dans l'action publique en faveur du développement peuvent être analysés comme une des modalités de leur entrée en politique en ce sens qu'il participe pleinement de la construction d'un ordre social³⁸. Ils sont liés à toute une rhétorique qui exalte « les entreprises citoyennes » et une offre de discours portée par les organisations internationales – au premier rang desquelles la Banque mondiale – qui articule la lutte contre la pauvreté à la promotion du marché. Plusieurs chefs d'entreprises mettant savamment en scène leur expérience militante de jeunesse ont notamment contribué à la création de la Banque alimentaire au Maroc ou de Fondation active dans le domaine du microcrédit. Au-delà de ces profils atypiques qui, dans les discours, construisent une continuité entre leur passé politique et leurs investissements réformateurs présents, de manière plus classique, les fondations de grandes banques soutiennent des actions essentiellement consacrées à la promotion de l'éducation en milieu rural et dans une moindre mesure à la protection de l'environnement.³⁹

Par bien des aspects, les Fondations royales peuvent être rapprochées de l'action des entrepreneurs économiques. A travers leur création, le Palais royal apporte un soutien à la fois

³⁷ Johann. Siméant, « Introduction : Fiches, hybrides et contrebandes... », *art. cit.*

³⁸ M. Catusse, *Le Temps des entrepreneurs. Politique et transformations du capitalisme au Maroc*, Paris, Maisonneuve et Larose, 2008, 348 p.

³⁹ Référence aux travaux de Anne Bory et Sabine Rozier, voir Nicolas Guilhot

symbolique et matériel au tissu associatif. Bénéficiant de la légitimité que confère le label « royale », ces fondations mettent en relation des sponsors privés et les administrations. Elles impulsent, coordonnent et orientent les initiatives. Leur action s'inscrit dans les processus de privatisation de l'Etat et témoigne d'un des usages possible de l'action associative. Institutions privées, elles occupent une place toute particulière au sein de l'action publique. Elle participe pleinement de la stratégie de communication du Palais royal et sont souvent accusées de tentatives d'hégémonie sur l'ensemble du monde associatif marocain.

4. *Militantisme politique et reconversion dans la réforme*

Avec le recrutement, à partir de la fin des années 1990, sous l'impulsion des grandes bureaucraties internationales, de nouveaux profils, les expériences militantes passées deviennent également des voies d'entrée dans la nébuleuse réformatrice. Certains militants investissent les postes offerts par les nouvelles politiques de développement participatif comme autant de lieux de reconversion de leurs dispositions politiques et ressources militantes⁴⁰. Il peut s'agir d'anciens prisonniers d'opinion ou d'une génération plus jeune dont la socialisation politique s'est faite dans un tout autre contexte. Le recrutement de tels profils dès la fin des années 1990 comporte une forte dimension symbolique. Pour les bailleurs étrangers, il s'agit d'accompagner les prémices des transformations du champ politique tout en donnant de la visibilité à leur action. L'objectif de mettre en place des responsables de programme de développement capables d'affirmer leur autonomie vis-à-vis des pouvoirs publics voire de tenir tête aux représentants de l'Etat.

Après plus d'une quinzaine d'années de prison pour raison politique, Ahmed S. entame quelques années après sa libération une carrière de coordinateur de projets pour diverses agences internationales de développement. Il est surtout intéressant de noter que ce reclassement professionnel est vécu sous le signe de la continuité. Entre le militant marxiste qu'il était dès les années 1960 s'opposant frontalement au régime d'Hassan II et le chef de projet chargé de développer des partenariats entre le monde associatif, les services déconcentrés de l'Etat et les collectivités locales, Ahmed S. établit une constante : celle de la lutte contre l'Etat autoritaire. Il vit son rôle de coordinateur de projets sur le mode de l'engagement. Sa réappropriation de la rhétorique du développement participatif et des politiques de partenariat est à rapporter à son analyse de l'autoritarisme et du despotisme. Au-delà de la lutte contre la pauvreté, l'objectif est, à ses yeux, de réformer l'Etat central et de transformer la pratique de ses représentants.

De par sa trajectoire, Ahmed S. a une visibilité publique. Sa réputation de forte personnalité, son éloquence pour s'exprimer en public, sa légitimité dans les milieux politiques d'opposition sont perçues comme autant d'atouts pour négocier et s'imposer parmi l'ensemble des acteurs locaux et en particulier face aux représentants de l'Etat central. A la fin des années 1990, ce type de compétences a pu être, dans une certaine mesure, recherché par les organisations internationales et les bailleurs étrangers, comme s'il s'agissait d'adresser un message aux autorités marocaines et de marquer symboliquement une rupture en lien avec les transformations politiques du pays.

⁴⁰ Sur les processus de reconversion, voir notamment Sylvie Tissot, Christophe Gaubert, Marie-Hélène Lechien (dir.), *Reconversions militantes*, Limoges, Presses universitaires de Limoges, 2005.

5. *Le travailleur associatif ou la proximité avec le terrain comme ressource*

Selon une division du travail au sein de la nébuleuse réformatrice étudiée, aux côtés des importateurs et producteurs de discours et de pratiques qui ont plutôt en charge la conception des politiques de développement, prennent place ceux qui les mettent concrètement en œuvre⁴¹. Même si la chronologie, particulièrement resserrée, invite à être prudent sur les décalages dans le temps, les seconds se sont insérés dans des institutions jeunes, mais déjà en place, « pensées » et « créées » par les premiers. Sans doute moins dotés en ressources sociales, académiques et politiques, ils n'en occupent pas moins des rôles tout aussi importants.

L'émergence de nouvelles politiques de développement va de pair avec la transformation des caractéristiques des agents chargés de les concevoir et de les mettre en œuvre. Jusque dans les années 1990, les programmes de développement sont exclusivement pris en charge par des fonctionnaires en poste. Puis, sous l'impulsion de bailleurs étrangers et d'organisations internationales, bien que toujours sous la direction de l'administration marocaine, ils sont de plus en plus conçus comme des programmes indépendants, recrutant un personnel spécifique en dehors de la fonction publique. Dans ces conditions, les agents qui les animent, non seulement, présentent des caractéristiques qui les distinguent des fonctionnaires historiquement en charge de ce domaine, mais surtout construisent leurs positions en opposition à l'Etat. Par ailleurs, l'aspect proprement technique des projets devient secondaire face à leur dimension institutionnelle. Aux fonctionnaires du ministère de l'Intérieur, aux ingénieurs ou corps techniques de l'Etat succèdent donc des coordinateurs de projets davantage formés aux sciences humaines qui mobilisent d'autres types de compétences.

Le travail de Matthieu Hély et la typologie du travailleur associatif qu'il élabore peut servir ici de référence utile. Cet auteur qualifie un des quatre types qu'il définit de « *mailleur de réseaux d'acteurs locaux* » dont il précise que la « *légitimité repose sur sa capacité à produire des compromis locaux entre des acteurs aux intérêts divergents* »⁴². Cette figure du travailleur associatif français présente des points communs avec les acteurs marocains de la nébuleuse réformatrice dont il est ici question. Ils ont la capacité de circuler entre des univers sociaux contrastés, de faire le lien et de jouer les intermédiaires. « A l'aise » aussi bien avec des hauts fonctionnaires nationaux ou internationaux qu'avec les membres d'une petite association locale, ils disposent d'une capacité d'adaptation certaine. Ils doivent pouvoir développer de bonnes relations avec des associations locales, mais aussi savoir tenir tête et s'imposer face aux représentants de l'Etat peu habitués à voir concurrencer leurs prérogatives en matière de politiques de développement. Leur connaissance du contexte national voire local mais aussi leur maîtrise des discours et des pratiques en vogue au niveau international en font des « traducteurs ». La proximité et la connaissance concrète du terrain sont des éléments majeurs des nouvelles compétences recherchées par les institutions internationales et agences de coopération étrangères. A ces qualités relationnelles s'ajoutent des compétences rédactionnelles, ainsi qu'une capacité à prendre la parole en public et à animer des réunions collectives. Fonctionnaires, cadres de ministères ou enseignants du supérieur, âgés entre trente ou quarante ans, ces acteurs ont la particularité non seulement d'être originaires des zones où il mettent en œuvre des projets de développement mais surtout d'y être assez fortement investis dans l'action associative. A travers leurs différents parcours se lit la genèse d'un

⁴¹ Toutes choses égales par ailleurs, ces deux catégories d'acteurs recourent pour partie la distinction établie par Christian Topalov entre « notables » et « entrepreneurs en réforme » au tournant entre les 19^{ème} et 20^{ème} siècles. Christian Topalov, *Laboratoires...*, op. cit.

⁴² Matthieu Hély, *Le travailleur associatif. Un salarié de droit privé au service de l'action publique*, Thèse pour le doctorat de sociologie, Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, 2005, p. 344.

« métier » que certains commencent à qualifier d'« *agent de développement* ». Ce dernier s'invente progressivement de la rencontre entre des trajectoires individuelles et les transformations des politiques de coopération au développement portés par des organismes étrangers. Ces acteurs sont caractéristiques de ces générations de diplômés du supérieur qui, en revenant dans leur région natale, participent pleinement de la mise en œuvre des politiques de partenariat et de l'importation de nouvelles manières de faire. Ils actualisent dans leurs nouvelles positions leurs diverses compétences et ressources : académiques, administratives, relationnelles à travers le réseau de connaissance qu'ils peuvent activer en raison de leur origine sociale et géographique. Leur trajectoire est caractéristique de l'accumulation de savoirs et de savoir-faire qui progressivement les construit comme des intermédiaires incontournables particulièrement recherchés par les organismes internationaux souhaitant intervenir dans les régions rurales du Sud du Maroc. Engagement associatif et activité professionnelle sont pour eux intimement liés. Certains sont agents de l'Etat, et en s'investissant dans l'associatif, ils ne font que poursuivre, dans un autre cadre, leur activité au sein de l'administration, et contribuent ainsi à externaliser et au final à privatiser l'action publique.

Au-delà de la typologie des trajectoires d'entrée en réforme, afin d'attester de la structuration d'un espace de reclassement professionnel, il importe de comprendre comment ces acteurs hétérogènes ont pu converger vers un sens commun et des pratiques réformatrices similaires.

III. L'espace relationnel de la réforme : principes d'agrégation d'une nébuleuse

Pour cela, l'analyse doit se situer au-delà des différentes catégories d'acteurs pour aborder les trajectoires individuelles et les liens personnels. L'intérêt est de dépasser les catégories classiques et les frontières institutionnelles, que l'analyse ne fait bien souvent que reprendre et entériner, pour montrer que la porosité et la multipositionnalité des acteurs engagés dans des trajectoires de reclassement est la condition sociale de possibilité de la formation d'une nébuleuse réformatrice. L'objectif est de mettre en évidence les racines sociales des transformations de l'action publique ou encore les liens interpersonnels derrière les catégories. On sera en particulier attentif à étudier conjointement deux niveaux, qui correspondent également à deux niveaux d'interdépendances : inter-organisationnel et interindividuel.⁴³

Qui s'intéresse au phénomène associatif marocain est frappé par la multiplication du nombre de « Collectifs », de « Réseaux », de « Carrefours », d'« Espaces » qui fleurissent à partir de la fin des années 1990 au point qu'il devient assez rapidement difficile de se repérer. Si l'analyse doit permettre de se distancier par rapport à ce vocabulaire « indigène », elle peut aussi prendre au sérieux ces termes en ce qu'ils sont révélateurs des processus de structuration de l'espace social d'une réforme.

Analyser la structuration d'une nébuleuse réformatrice implique de porter le regard sur une multitude d'institutions aux statuts extrêmement variés : des associations, des fondations, mais également des fragments de l'administration marocaine, des bureaux d'organisations internationales ou ceux d'institutions étrangères de coopération, des universités, etc. Certaines sont pérennes et ont déjà une longue histoire, d'autres plus éphémères ne durent que le temps

⁴³ Emmanuel Lazega *et al.*, « Des poissons et des mares : l'analyse de réseaux multi-niveaux », *Revue française de sociologie*, 2007/1 Vol. 48, p. 93-131.

d'un projet de développement. A défaut d'exhaustivité que même une multiplication des monographies d'institutions ne permettrait guère d'atteindre, des lieux et des moments de mise en forme sont ici abordés comme autant de pôles d'agrégation et d'agglutination de la nébuleuse réformatrice. Dans ces conditions et à des fins d'exposition, une organisation, l'*Espace Associatif*, retiendra l'attention. Le choix de s'intéresser à cette institution en particulier n'équivaut pas à la placer au cœur de la nébuleuse étudiée et à surestimer son poids. Elle n'en constitue qu'un des nombreux pôles, sans doute le plus politique et revendicatif. A travers ce cas, il s'agit de décrire la façon dont se reproduisent, au-delà des frontières institutionnelles, d'anciennes solidarités et s'en nouent de nouvelles et au final d'analyser des principes d'agrégation et d'agglutination susceptibles d'être généralisables.

1. La réactivation de solidarités anciennes

Composé à l'origine d'une trentaine d'associations aux domaines d'intervention divers (droits de l'homme, associations féminines, défense de l'environnement, jeunesse, lutte contre le sida, etc.), l'*Espace Associatif* n'est pas à proprement parler une fédération. Le fait de parvenir à rassembler des organisations marquées par des filiations politiques opposées et considérées comme rivales a été considéré lors de sa création en 1996 comme une véritable prouesse. Cette « réussite » repose non seulement sur les relations personnelles qui reliaient le petit noyau de ses membres fondateurs mais également sur le mode particulier de fonctionnement qu'ils sont parvenus à inventer.

Tous engagés dans l'associatif, les membres fondateurs sont liés par des liens forts souvent réactivés pour l'occasion : sociabilités professionnelles, solidarités militantes, expériences carcérales partagées. Certains se sont côtoyés dans les années 1960 ou 1970 au sein du parti communiste marocain. Depuis lors, les trajectoires militantes ont fortement divergées balayant un large spectre allant du désengagement pur et simple à l'engagement plus radical et l'action clandestine. Et les individus se sont plus ou moins perdus de vue. Ce sont néanmoins bien ces liens anciens qui sont à l'occasion réactivés. Au-delà de ces réseaux militants, les sociabilités professionnelles constituent un autre type de liens sur lesquels s'appuie la création de l'*Espace Associatif*. Plusieurs fondateurs ont travaillé ensemble dans le cadre de projets de développement. Un mode de fonctionnement original fait que chacun est considéré comme membre à titre personnel et n'engage donc pas, en théorie, la responsabilité de son organisation. Cette « ambiguïté » et la source potentielle de conflit que constituent les appartenances associatives respectives ne sont pas absents. Mais les liens personnels et l'équilibre des positions permettent de dépasser les rivalités. Le recrutement après quelques années de fonctionnement d'un nouveau directeur sur la base de ses compétences et de son expérience professionnelles et non plus par réseaux interpersonnels ou proximité politique marque une véritable rupture et souligne en creux l'importance des relations personnelles dans la genèse de cette organisation.

Par ailleurs, la création et le fonctionnement de l'association est indissociable de son insertion dans des espaces internationaux et des ressources tant symboliques que financières qu'elle en retire. De ce point de vue également, l'importance des relations personnelles est fondamentale. Le processus d'extraversion de l'association et le développement des multiples liens faibles que cela suppose au final s'appuient à l'origine sur la réactivation de liens forts⁴⁴. Premièrement, la création de l'*Espace Associatif* est pour partie liée à la participation de

⁴⁴ Mark Granovetter, « La force des liens faibles », *art. cit.* Pour reprendre les remarques formulées par Michel Forsé, la mobilisation des travaux de Mark Granovetter se justifie d'autant plus ici que l'on a à faire à des acteurs qui sont dotés en capital.

certaines de ses fondateurs à la dynamique des Forums civils euroméditerranéens. Organisés en marge du processus institutionnel du partenariat euro-méditerranéen, la première édition de ces rassemblements « civils » a eu lieu à Barcelone en novembre 1995. Dans le contexte marocain de libération de prisonniers politiques et d'amnistie, cet événement a été l'occasion de retrouvailles entre des militants marocains et des exilés. Les premiers ont pu découvrir d'autres expériences et pratiques associatives et les réimporter au Maroc. La réactivation de solidarités militantes anciennes a joué ainsi un rôle central dans le développement de relations au-delà des frontières nationales. Fondées à l'origine sur des liens interpersonnels forts, ces dernières se sont élargies par la suite à des organisations devenant alors plus formelles. En second lieu, l'existence de l'*Espace Associatif* est indissociable du soutien financier que lui a accordé une organisation canadienne de solidarités internationales : *Alternatives*. Là encore, ces relations sont liées à la réactivation de solidarités et amitiés politiques anciennes, plusieurs exilés marocains au Québec travaillant pour *Alternatives*.

La réactivation de solidarités militantes a joué un rôle central dans la genèse de l'association. Cependant, celle-ci est loin de l'image qui lui est souvent associée d'un regroupement d'anciens prisonniers politiques fortement marqué à gauche. Cette identité est à la fois attribuée comme un stigmate par les autorités marocaines mais aussi revendiquée stratégiquement comme marque d'intransigeance et de non compromission avec le régime politique aux yeux de bailleurs étrangers. Elle ne rend que très partiellement compte du rôle de l'association dans les transformations de l'action publique et dans la diffusion de nouvelles manières de faire dans le monde associatif marocain.

2. La combinaison de ressources individuelles et organisationnelles

Bien au-delà du noyau des membres fondateurs, l'*Espace Associatif*, en jouant d'une diversité de liens interpersonnels, parvient progressivement à agréger une multitude d'acteurs et d'organisations. Dans ces conditions, l'association constitue à partir de la seconde moitié des années 1990, un lieu d'échange souple – parmi d'autres – où se fabriquent et se diffusent de nouvelles pratiques associatives et plus largement où commencent à être pensées les imbrications entre monde associatif et pouvoir publics.

Les différentes tables rondes organisées par l'organisation à la fin années 1990 rassemblent bien au-delà de ses seuls membres ou sympathisants. Dans le contexte de transformation du champ politique et d'accession d'une partie de la gauche aux responsabilités gouvernementales, ces lieux de débats se caractérisent par une liberté de parole nouvelle. Financées par des bailleurs étrangers, ces tables rondes font appel à des intervenants divers – militants associatifs ou politiques, universitaires, etc. – couvrant un large spectre politique. Le public n'est pas moins varié : membres d'associations mais également quelques fonctionnaires intéressés par ces questions et/ou envoyés discrètement pour s'enquérir de la teneur des débats. Les publications auxquelles ils ont donné lieu mettent en scène la confrontation de conceptions opposées de l'action associative : les positions s'affrontent sur le rapport aux pouvoirs publics, aux bailleurs étrangers. Certains mettent l'accent sur le rôle politique des associations ; d'autres soulignent avant tout le potentiel associatif en matière de développement économique et social. Tous veulent placer les associations au cœur des évolutions en cours. Les unit la même envie de réformer sans qu'ils donnent forcément le même sens à ce mot. La valorisation du potentiel du monde associatif constitue un dénominateur commun, mais les conceptions de l'action associative divergent. Certains des participants deviendront quelques mois plus tard conseillers ministériels dans le futur gouvernement dit d'« alternance ». Ils réfléchissent déjà aux futurs plans d'action qu'ils

contribueront à mettre en place. D'autres se positionnent catégoriquement contre cette option participationniste mais n'en alimentent pas moins les débats qui l'accompagnent. En définitive, la notion de « lieux neutres »⁴⁵ est ici particulièrement propice pour caractériser ces tables rondes et plus largement l'ensemble des espaces de débats que l'*Espace Associatif* contribue à agréger. Tout en rappelant que les agents ici abordés ont une commune appartenance aux classes dominantes, elle souligne qu'ils n'en occupent pas moins des positions éloignées, invitant ainsi à ne pas les homogénéiser. Elle permet d'identifier des fractions dont les orientations idéologiques et les intérêts divergent mais qui ont néanmoins la possibilité de nouer des alliances.

Au-delà de ces débats, les mobilisations en faveur d'une réforme du dahir de 1958 qui régit le droit des associations constitue un autre moment de structuration de l'espace social ici étudié. Agrégée autour de l'*Espace Associatif*, cette campagne montre la manière dont est produit et se diffuse une réforme. Elle articule différents niveaux : national, local et international. Sur un plan national, la mobilisation est portée par un collectif dont l'*Espace Associatif* assure le pilotage. Une des actions menée est la rédaction d'un mémorandum adressé aux pouvoirs publics. Au-delà du cercle réduit de ces rédacteurs, ce dernier obtient un large soutien à travers plus d'une centaine d'associations signataires. Mais surtout, la composition d'une délégation de treize personnes reçue par le Premier ministre le 13 janvier 1999 atteste de l'hétérogénéité de cette mobilisation. Elle rassemble des responsables associatifs parmi lesquels un ancien ministre de Hassan II qui le redeviendra quelques années plus tard sous Mohamed VI, des membres d'associations proches de l'USFP, formation politique du Premier ministre, d'autres militants proches d'une gauche plus radicale ayant refusé l'option participationniste, un chantre du libéralisme économique, mais aussi d'autres organisations sans lien direct avec le champ politique.

Au delà de ce premier niveau de mobilisation, le collectif se lance dans l'organisation de réunions dans l'ensemble des régions du pays. L'objectif est d'élargir le cercle des associations nationales, à l'assise très urbaine et essentiellement implantées à Rabat ou Casablanca. Les sections et militants locaux des quelques associations disposant d'implantations régionales – pour l'essentiel les associations de défense des droits de l'homme ou celles organisant des chantiers de jeunesse – servent ici de relais. Des liens sont noués avec des associations locales à la taille plus modeste dont les champs d'actions sont tournés vers l'aide au développement. Leurs préoccupations souvent éloignées du champ politique divergent forcément de celles des organisations nationales. Mais cette confrontation contribue à alimenter et à enrichir la réflexion sur une nécessaire réforme de la loi.

De la même manière que pour le noyau dur à l'origine de la constitution de l'*Espace Associatif*, les processus d'agrégation et d'agglutination à l'origine de ces débats et de ces mobilisations ne peuvent se comprendre qu'à la lumière des liens personnels et des solidarités anciennes qu'ils réactivent. L'espace de la réforme se structure en s'appuyant sur des expériences passées communes dont il contribue aussi à perpétuer la mémoire. Loin d'être exhaustifs, deux moments – l'affaire Benabderrazik et l'histoire de la revue *Kalima* – illustrent ici l'importance des relations interpersonnelles.

⁴⁵ Pierre Bourdieu, Luc Boltanski(2008), *La Production de l'idéologie dominante*, Paris, Éditions Raisons d'agir, Éditions Demopolis [1^{ère} édition 1976], 157 p.

Le scandale Benabderrazik représente un moment de cristallisation des liens de solidarité ici évoqués⁴⁶. Au milieu des années 1990, la lutte contre la corruption devient une priorité de l'agenda de plusieurs organisations internationales. Les autorités marocaines se réapproprient ce discours alors légitime au niveau international, mais surtout elles déclenchent pendant tout le premier semestre 1996 une série d'arrestations et de procès non seulement contre les trafiquants de drogues, les réseaux de contrebandes de l'économie informelle, mais également dans les milieux d'affaires, industriels et commerçants. Dans le contexte de cette « campagne d'assainissement » comme elle a été qualifiée, plusieurs personnalités non seulement prennent fait et cause pour un pharmacien accusé d'importation de produits médicaux contaminés et condamnés mais surtout s'en prennent publiquement au Ministre de la Santé. En attaquant en justice un membre du gouvernement – une première au Maroc – deux professeurs en médecine contribuent à produire un véritable scandale médiatico-judiciaire. Les professeurs, le pharmacien et leur avocat sont soutenus par plusieurs pétitions et prises de positions dans les journaux. La presse, notamment d'opposition, joue un rôle central dans les mobilisations en leur faveur. Dans ce contexte délicat, d'anciennes solidarités militantes sont réactivées et de nouvelles relations de confiance se nouent au-delà des clivages politiques.

L'histoire de la revue culturelle *Kalima* constitue un autre exemple, plus ancien, des racines sociales de l'espace ici étudié. Créée en 1983, cette dernière a joué un rôle éminemment politique en abordant des sujets de société alors considérés comme « sensibles ». Elle a représenté, pendant plusieurs années, un espace de liberté d'expression avant de disparaître en grande partie sous l'effet de la censure. Dans le contexte répressif des années 1980 où les relations de confiance sont une nécessité absolue, elle a aussi été un lieu de socialisation particulier. Espace culturel et intellectuel de reconversion ou d'insertion professionnelle pour certains, elle a représenté un refuge à un moment où le champ des possibles était particulièrement réduit. Elle constitue une épopée et contribue à construire l'appartenance subjective à un « groupe ». Entre ces anciens collaborateurs aujourd'hui dispersés, et plus largement le petit milieu culturel qu'elle a agrégé, les liens noués – souvent renforcés par les contraintes de l'époque, l'épreuve de la censure et les menaces d'interdiction – perdurent et sont mobilisables.

3. Des entrepreneurs multipositionnés

Jusque dans les années 1990, le monde associatif marocain est d'une taille encore limitée. Il se compose pour l'essentiel d'organisations de taille relativement réduite et avant tout caractérisées par des liens forts. A son pôle le plus politique, compte tenu des rivalités partisans amplifiées par le contexte de répression, des organisations assez homogènes d'un point de vue idéologique fonctionnent de manière cloisonnée et souvent repliées sur elles-mêmes. Par méfiance réciproque, leurs relations avec les pouvoirs publics sont quasiment inexistantes ou ne relèvent que de la gestion de l'ordre public. Proches de partis politiques nationalistes ou teintés de marxisme léninisme, beaucoup d'associations limitent à l'époque leur extraversion, percevant les circuits de la coopération internationale comme un prolongement de l'impérialisme. Du côté d'un pôle plus caritatif, les associations sont bien souvent locales, fondées sur une sociabilité professionnelle ou de proximité et n'existent parfois réellement que le temps d'une action de solidarité. Dans le monde rural, les formes traditionnelles de regroupement souvent importantes pour la gestion de certains aspects collectifs de la vie quotidienne (irrigation, etc.) reposent elles aussi sur des liens forts et sont

⁴⁶ Pour plus de détails sur l'affaire Benabderrazik, voir Frédéric Vairel, « Une histoire sans morale ? Remarques à propos du cas Benabderrazik », *Monde arabe Maghreb-Machrek*, n° 167, janvier-mars 2000, p. 49-56.

très peu souvent formalisés d'un point de vue juridique. Les transformations de l'action publique sont indissociablement liées aux évolutions de ce monde associatif : accroissement du nombre d'associations, développement des relations avec les pouvoirs publics et les bailleurs étrangers. L'espace social de production de nouvelles modalités d'action publique renvoie au développement de liens faibles. Ces derniers s'articulent avec des liens forts fondés sur des solidarités plus anciennes alors réactivées pour l'occasion.

La structuration de cet espace social de la réforme autour de nœuds et de points d'agglutination met en évidence le rôle joué par certains individus qui se construisent des positions d'intermédiaires⁴⁷ entre des univers sociaux a priori fort éloignés. Pour reprendre la théorie de Ronald Burt, ils disposent d'une proportion élevée de trous structureaux dans leur réseau, des contacts non seulement nombreux mais surtout non redondants⁴⁸. Dans un contexte de cloisonnement et d'affrontement au sein du monde associatif et de méfiance réciproque entre l'Etat et les associations, une telle caractéristique constitue une ressource majeure. En l'absence de filières et de formations clairement définies pour entrer en réforme, les ressources nécessaires ont été acquises sur le tas et correspondent avant tout à des compétences relationnelles⁴⁹. Les figures les plus emblématiques qui constituent le noyau dur de la nébuleuse réformatrice ont pour caractéristique une capacité à circuler entre diverses institutions et univers sociaux et par là aussi une capacité d'adaptation voire une ubiquité sociale, pour reprendre l'expression de Luc Boltanski⁵⁰. Ces entrepreneurs jouent ainsi le rôle de pont entre des institutions *a priori* fort éloignées : à la fois membre du Conseil d'administration d'une fondation royale et proche d'organisations plus revendicatives, militant d'associations considérées comme radicales et professionnellement inséré dans des réseaux proches du pouvoir.

Dans ce cadre, la reconstitution des trajectoires et des liens individuels met en évidence le monde des bureaux d'études⁵¹ comme un des lieux nodaux de la nébuleuse d'acteurs ici étudiée. Qu'ils soient étrangers ou marocains, ils sont des lieux de contacts et de rencontres entre les différentes parties prenantes des processus d'import-export. Situés aux intersections du monde académique et de ceux de l'administration marocaine et des institutions internationales, ils constituent « le chaînon manquant » entre les trajectoires individuelles et l'espace de pratiques professionnelles. Ils sont un terrain de recherche privilégié pour objectiver la nébuleuse d'acteurs ici analysée et mettre au jour la genèse d'une expertise en matière de développement.⁵² Ils sont ici abordés comme les lieux d'intersection entre différents champs : non seulement les champs académique et administratif marocains, mais également le champ des organisations internationales et des agences de coopération qui commanditent et financent les études contribuant ainsi à l'émergence d'un véritable marché de l'expertise. La faible institutionnalisation de ces activités, la diversité des acteurs qui s'y

⁴⁷ Olivier Nay, Andy Smith (dir.), *Le gouvernement du compromis*, op. cit.

⁴⁸ Ronald S. Burt, « Le capital social, les trous structureaux et l'entrepreneur », *Revue française de sociologie*, vol. 36, 1995, p. 599-628.

⁴⁹ Maurizio Gribaudi, « Le savoir des relations : liens et racines sociales d'une administration dans la France du XIXe siècle », *Le Mouvement Social*, juillet-septembre 2009, p. 9-38.

⁵⁰ Luc Boltanski, « L'espace positionnel. Multiplicité des positions institutionnelles et habitus de classe », *Revue française de sociologie*, XIV, 1973, p. 3-26.

⁵¹ On peut notamment citer : PADCO (Etats-Unis); Research Triangle Institut (Etats-Unis); Louis Berger International (France) ; Agriconsulting Maroc SA (Italie) ; Agro Concept (Maroc) ; etc.

⁵² Sur les bureaux d'études, voir les travaux d'Odile Henry, Odile Henry, « La construction d'un monde à part. Processus de socialisation dans les grands cabinets de conseil », *Politix*, n° 39, 1997, p. 155-177., art. cit., ainsi que « Entre savoir et pouvoir. Les professionnels de l'expertise et du conseil », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 95, décembre 1992, p. 37-54.

côtoient tout comme le mystère qui entoure leurs pratiques ne facilitent guère la description d'un tel espace social. Si un certain nombre d'agents forme le personnel attiré et clairement identifié de bureaux d'études disposant de locaux au Maroc, d'autres en revanche travaillent de manière indépendante – en *free lance* – pour des sociétés étrangères. Recrutés ponctuellement pour réaliser telle ou telle étude, ce sont soit des consultants travaillant de mission en mission, soit des fonctionnaires marocains ou des universitaires cumulant les emplois et les positions. Au-delà des sociétés – marocaines ou étrangères – les plus importantes, des pratiques ponctuelles d'expertise pour des institutions internationales s'institutionnalisent parfois en bureaux d'études. Parfois constitués sous forme d'associations, ces derniers peuvent être fondés par des universitaires ou des hauts fonctionnaires afin de pérenniser, après le retrait du principal bailleur, le projet de développement dans lequel ils s'étaient un moment investis. Cette hétérogénéité des statuts et l'absence de représentation professionnelle qu'elle implique sont autant d'obstacles à l'objectivation. Les pratiques d'expertise donnent généralement lieu à la publication de rapports et d'études. Signés par l'institution commanditaire, ces documents mentionnent rarement le nom des experts qui en sont concrètement les auteurs. Un certain nombre de juristes en particulier – mais aussi des agronomes – se sont progressivement construit une position d'expert de l'associatif et jouent ici un rôle fondamental d'intermédiaires et d'entrepreneurs en faisant le lien non seulement entre des milieux militants et les pouvoirs publics mais également entre le national et l'international.

A travers la mise en évidence d'un espace relationnel de production d'une réforme, ce modèle d'analyse de l'action publique souligne le rôle d'un ensemble d'institutions, de réseaux, de groupes professionnels. Il invite à dépasser l'histoire et les catégories officielles tout comme les frontières institutionnelles. La réforme consiste bien à prescrire de nouvelles représentations et instruments d'action publique, en l'occurrence à travers la promotion de l'associatif comme sous-traitant de l'Etat. Elle demeure cependant difficilement compréhensible sans regarder les trajectoires d'entrée en réforme, les réseaux mobilisés et construits, les lieux neutres et les multipositionnés, en d'autres termes sans observer la formation d'une nébuleuse réformatrice et son ancrage social. L'institutionnalisation de cette nébuleuse réformatrice dépend ainsi de sa capacité à constituer un espace de reclassement, c'est-à-dire à créer des postes et des positions professionnelles valorisantes bien au-delà des quelques débouchés professionnels encore limités qu'elle offre déjà.

Il faut alors souligner que faire des associations un instrument de l'action publique tend à écarter d'autres producteurs possibles de l'action publique que sont les partis politiques et les syndicats porteur d'une autre légitimité de la représentation. Dans ces conditions, la réforme de l'action publique via le développement participatif tend paradoxalement à renforcer la place des administrations centrales voire des intervenants étrangers. La dilution de l'Etat souvent diagnostiquée du fait du rôle des bailleurs internationaux et de la valorisation de la « société civile » reste ainsi toute relative, limitée à un contexte et une conjoncture particulière. Les développements en cours, et en particulier la généralisation des modalités d'action publique regroupées sous le label Initiative Nationale pour le Développement Humain (INDH), laisse supposer une volonté de l'Etat de confisquer et monopoliser la réforme afin de demeurer maître du jeu. Loin de signifier son retrait ou son effondrement, la privatisation de l'Etat constitue tout à la fois un moyen d'interventionnisme

étatique, une reformulation des relations de pouvoir et au final une modalité de sa formation et de sa consolidation.⁵³

⁵³ Sur ce point, voir Béatrice Hibou, « Retrait ou redéploiement de l'Etat ? », *Critique Internationale*, n° 1, automne 1998, p. 151-168.