



En collaboration avec
La Fondation Hanns Seidel



organisent
Un colloque international
sur le thème

L'élite des politiques au Maghreb Pour une autre sociologie de l'action publique

Rabat, 26-27 mai 2016

Argumentaire :

La question de l'articulation entre élites et action publique est restée – en dépit de sa centralité évidente, les élites étant au nœud des processus de construction collective des politiques publiques –, faiblement intégrée, sinon implicite dans la production politiste. Rares sont, en effet, les travaux qui ont pris pour objet central ce que les dynamiques élitaires font aux politiques publiques et, réciproquement, comment ces dernières structurent la compétition entre les différents segments de l'élite ((Putnam ; Presthus ; Genieys ; Genieys & Hassenteufel). Sur le plan opérationnel, la combinaison de méthodes, issues à la fois de la sociologie des élites (méthodes positionnelle, sociographique, relationnelle et décisionnelle) et de la sociologie de l'action publique (analyse stratégique, néo-corporatisme, institutionnalisme du choix rationnel), semble permettre l'identification de pistes de recherche pour éclairer les transformations qui travaillent aussi bien les structures du pouvoir étatique que les champs de l'action publique.

Tout en faisant l'économie des subtils débats théorico-typologiques autour des « élites du pouvoir », le présent projet s'aligne sur une définition plurielle et pragmatique de cet objet politique considéré à la lumière de la sociologie de l'action publique. Plus encore, on empruntera ici à William Genieys, un des pionniers de la question en France, son heureuse terminologie : « l'élite des politiques de l'Etat », qui a le mérite d'évoquer, de façon on ne peut plus compacte, l'articulation entre *politics* et *policies*, lieux du pouvoir et lieux de la production de bien collectifs. L'élite des politiques pourrait ainsi s'entendre de tous les groupes d'acteurs qui influencent, de par les positions qu'ils occupent au sein de l'Etat et de la société, le façonnement de l'agenda politique et la prise de décision institutionnelle (Domhoff). En d'autres termes, l'élite des politiques, dont l'action n'est pas forcément coordonnée, tranche par sa capacité partagée d'affirmer une vision sectorielle de l'action de l'État (Genieys).

Marquant une différenciation entre le registre de l'action politique et celui de l'action publique, l'analyse en termes de rapport *politics/policies* inscrit une rupture avec les cadres conceptuels classiques à travers lesquels les politiques publiques étaient subordonnées au

politique et à ses logiques propres (Genieys, Hassenteuffel). Pour certains, ce rapport peut s'analyser de deux manières. Il peut d'abord s'appréhender comme un « ordonnancement hiérarchique » qui envisage la production de biens collectifs à travers l'action des gouvernants légitimés par l'élection. Une seconde grille de lecture entend ce rapport comme un « ordonnancement pactisé » visant le même objectif (production de biens collectifs), mais au moyen d'arrangements entre les gouvernants et des groupes sectoriels et/ou sociaux particuliers ; arrangements dont les logiques peuvent être décryptées à travers les modèles polyarchique, néo-corporatiste, oligarchique ou autoritaire (Camau, Massardier). Le présent projet abandonne la première grille de lecture associant bureaucratie wébérienne et démocratie représentative, et privilégie la seconde qui semble mieux faire place aux « transactions collusives » dans un contexte politique maghrébin en transition où les systèmes étatiques de gouvernance font encore l'objet d'arrangements négociés entre les différents groupes sociaux.

En effet, les pistes ouvertes par les travaux récents sur le Maghreb montrent tout l'intérêt de croiser les effets des transformations de l'action publique et de l'action des élites sur les régimes politiques. Les mobilisations sectorielles, aussi bien top-down que bottom-up, ont très souvent pour objet de se tailler un certain rôle dans la définition ou le contrôle d'une politique, les différents groupes d'élites intervenant tour à tour comme une coalition d'intérêt, des gardiens de l'orthodoxie sectorielle, voire comme une élite transformatrice (au sens de William Genieys). En toutes hypothèses, cela se produit dans un contexte maghrébin où la citoyenneté ne se définit plus seulement comme participation active à la démocratie représentative (à travers notamment l'acte de vote), mais bien comme capacité d'action directe sur les processus de production des politiques publiques. La réflexion sur le rapport *politics/policies* se solde ainsi par un constat paradoxal. Au moment même où les polyarchies démocratiques se retrouvent aux prises avec des coalitions de plus en plus élitistes et non représentatives, les autoritarismes élitistes au Maghreb sont en passe de gérer des ouvertures pluralistes sous l'effet de l'action des agences internationales et de la diffusion des modèles de gouvernance (Camau, Massardier).

Le bien-fondé de ce constat reste pourtant à vérifier s'agissant du Maghreb. Si les travaux sont nombreux à souligner les stratégies d'adaptation des élites occidentales face au tournant néolibéral (Jobert, 1994), les effets de fermeture et d'élitisation des lieux de décision, le déclin des modes du gouvernement représentatif face aux réseaux et aux mobilisations autonomes (Vibert)..., la question se pose légitimement de savoir si les dynamiques de libéralisation et de pluralisation des lieux de décision ne se soldent pas au Maghreb par des effets analogues. Une des hypothèses de départ, à ce sujet, est qu'il existerait au Maghreb, comme ailleurs, des « élites stratégiques » au sens de Suzanne Keller, selon laquelle des catégories sociales, situées derrière les autorités formelles du pouvoir disposent d'une vraie capacité d'agir sur les changements d'orientation des politiques sectorielles (Keller). Autrement dit, il s'agira d'analyser le processus de transformation du pouvoir étatique au Maghreb en montrant comment, dans certains secteurs, des groupes d'élites affirment leur autorité, façonnent les agendas et les choix de politiques publiques tout en s'autonomisant, pour certains, par rapport au contrôle démocratique.

Faire une sociologie des élites maghrébines revient dès lors, non seulement à analyser les profils socioculturels de celles-ci, leurs modes de recrutement ou leur parcours politique, mais surtout de comprendre les logiques qui président à leur insertion dans les circuits décisionnels et de gestion des politiques publiques. Au Maghreb, une recherche systématique portant sur l'ensemble ou une partie de l'élite politico-administrative

considérée dans son rapport aux politiques publiques durant les deux dernières décennies reste encore à entreprendre (Iraki et *al*). Exigence d'autant plus évidente que, de nos jours, les projections réformistes d'un Etat qui se dit en transition et la recomposition du rapport entre *politics* et *policies* impliquent, plus que jamais, d'éclairer les nouveaux rôles politiques de la technobureaucratie et l'interférence des élites partisans, syndicales et de la société civile dans la production des politiques publiques.

Excepté ce que l'on pourrait commodément appeler les « outsiders » des politiques publiques (mouvements sociaux, citoyens-usagers, associations de plaidoyer, professions libérales, monde de l'expertise) qui n'accèdent qu'indirectement aux circuits de la décision institutionnelle, l'élite des politiques au Maroc se nourrit principalement d'une double filière : la filière technobureaucratique rattachée au pouvoir de l'administration et celle politique soumise aux logiques du mandat électoral. Or il ne s'agit pas là de deux filières organiquement distinctes, tant il est vrai que l'évolution des systèmes maghrébins de gouvernance dégage une dynamique d'hybridation bien nette. Le cas du Maroc serait symptomatique à cet égard : d'un côté, on assiste à un processus de « bureaucratisation » des élites partisans engagées dans les sphères de l'action publique ; de l'autre, la haute administration subit un mouvement de « politisation » rampante comme corollaire de l'alternance partisane au gouvernement. Dans ce pays, le processus de politisation de la haute fonction publique en tant que « contrôle partisan sur la bureaucratie » a pris une certaine ampleur dans le sillage du « printemps arabe » ; une évolution contrebalancée, du côté du pouvoir étatique, par la création de filières de recrutement censées être politiquement « neutres ». Il s'agit pour le pouvoir marocain d'assigner des frontières plus ou moins stables entre contingences partisans (domaines de la gestion soumis à la discontinuité électorale) et continuité étatique (domaines « régaliens » censés devoir transcender les aléas de la compétition électorale). La technobureaucratie, comme segment de l'élite des politiques, participe, dès lors, d'une volonté de susciter des vocations gestionnaires insensibles à la logique du gouvernement représentatif et capable de désamorcer la politisation des secteurs dits stratégiques. Le dispositif de la loi organique n° 02.12 relative à la nomination aux emplois supérieurs est révélateur d'une volonté réelle d'explicitier les frontières entre les segments technobureaucratique et partisan de l'élite des politiques au moyen d'une délimitation sans équivoque des champs de compétences revenant respectivement au Conseil des ministres présidé par le Roi et au Conseil de gouvernement présidé par le Chef du gouvernement.

Les choix rationnels des élites politico-administratives ne sont pas sans déterminer cette évolution. Côté filière partisane d'abord, les cadres de parti ne sont pas rares à choisir, au terme d'une entrée réussie dans les cercles de la haute administration, de se retrancher derrière une vocation d'expertise et de service national pour contourner les contraintes inhérentes aux affinités et aux engagements partisans. La techno-bureaucratisation des élites partisans fait ainsi figure de dimension cardinale de la régulation du cycle de (re)production des élites de l'Etat. Elle se trouve au carrefour de deux arènes majeures : l'arène électorale et l'arène bureaucratique. En toutes hypothèses, l'idée d'une imbrication de ces deux registres n'est pas récente. Des décennies durant, des emplois publics importants ont été confiés à des hommes « sûrs », récompensant ainsi une loyauté personnelle ou préfigurant l'entrée au gouvernement d'un parti de l'opposition.

Côté filière bureaucratique ensuite, un phénomène parallèle d'entrée en politique de technocrates s'est développé au fil des décennies où grands commis de l'Etat, hauts gradés de l'armée et entrepreneurs arrivent à convertir des ressources spécifiques en capital politique et à rivaliser avec les politiques de carrière. Saisir le ballotement des deux

segments de l'élite des politiques au Maghreb ne saurait toutefois se satisfaire d'une analyse « macro-politique ». L'imbrication de ces deux filières impose, dès lors, de creuser plus profond dans les biographies et les trajectoires individuelles des personnels politico-administratifs ainsi que dans les transformations qu'ont subies certaines politiques sectorielles pour saisir le poids des conjonctures politiques et des agendas de réforme spécifiques à chaque pays maghrébin.

La question se pose toutefois de savoir laquelle de ces deux dynamiques serait aujourd'hui plus prégnante : la politisation de la bureaucratie ou la bureaucratisation du politique. A présent, l'analyse du rapport entre politique et administration dénote une tendance larvée à la politisation de l'administration, en particulier aux échelons élevés et intermédiaires où les ministres s'assurent désormais un pouvoir de nomination. L'usage de changer assez largement la haute fonction publique à l'occasion d'un changement de majorité (*spoil system* ou système des dépouilles à l'américaine) commence à prendre une certaine ampleur dans la pratique institutionnelle, notamment au Maroc et en Tunisie. Le *spoil system* anglo-saxon est toutefois loin de l'emporter. Comme le laisse voir la pratique en vigueur en matière de nomination aux postes de directeurs des administrations et entreprises « stratégiques », le modèle marocain adopte tout aussi la tradition d'inspiration franco-germanique, laquelle veille à maintenir une différenciation bien nette entre un gouvernement politique amovible et une administration apolitique inamovible. Autrement dit, si le politique, fort de sa légitimité électorale, atteste de nos jours d'une certaine capacité à façonner les sphères de l'action publique, la complexification sans cesse croissante de celle-ci en est arrivée à imposer des limites à l'autonomie du politique, le sommant souvent de composer avec les contraintes techniques des secteurs en question et, surtout, avec les normes et les « réajustements » suggérés par les bailleurs de fonds et les agences mondiales de développement.

Le comité scientifique sera favorable aux contributions se situant au confluent de la sociologie des élites et de la sociologie de l'action publique et ayant pour visée d'examiner, le plus concrètement possible, les contextes nationaux et les facteurs déterminant, au Maghreb, le poids des différents segments de l'élite des politiques considérés dans leur rapport au *politics* et aux *policies*. Pour ce faire, trois niveaux d'analyse sont à privilégier :

1/ Élite des politiques et logiques de politisation

Le premier niveau est celui du décryptage des logiques politisantes. Loin d'être réduite aux affinités partisans et leurs effets sur le fonctionnement de la haute administration, la politisation pourrait désigner, dans le contexte maghrébin, les usages qu'en font les acteurs majeurs de l'action publique : mise en concurrence des référentiels, stratégies discursives et luttes de légitimité, modalités d'accommodement des agendas électoraux et des agendas de réforme sectoriels, effets de dissidence, de démarquage ou de réception conformiste des orientations officiellement accréditées... Est-il possible de circonscrire des frontières « légitimes » entre la sphère bureaucratique et la sphère politique de l'action publique ? Où commence la politisation de la haute administration ? Pourrait-on parler de l'émergence d'un *spoil system* comme effet de la parlementarisation/électoratisation des arènes gouvernementales, notamment au Maroc, en Tunisie et en Egypte ? Comment chacun des deux segments de l'élite (partisane et bureaucratique) s'arrange-t-il pour résorber les distorsions entre les logiques techniques et politiques propres l'action publique ? La haute administration peut-elle échapper au Maghreb à la politisation sous l'empire des nouveaux dispositifs constitutionnels ?

2/ Élite des politiques et enjeux de positionnement

Le second niveau d'analyse vise à éclairer les stratégies déployées par les différents groupes d'élites et les luttes de position que se livrent ces derniers entre eux et face aux « outsiders » des politiques publiques (mouvements sociaux, consommateurs, experts, groupes d'intérêt, entrepreneurs, bailleurs de fonds...). Les contributions à cet axe pourront ainsi montrer, au moyen de matériaux empiriques tirés de politiques spécifiques, comment chaque segment de l'élite s'emploie à faire valoir ses prétentions, à s'identifier avec l'agenda de réforme, à récupérer politiquement les performances ou la crise d'un secteur, à transformer le référentiel d'une politique pour s'en assurer le contrôle... Comment chaque segment de l'élite compose-t-il avec les outsiders de l'action publique, notamment avec les interventions structurantes des acteurs internationaux et l'entrisme des différents « publics » dans le processus décisionnel ? Quels usages sont-ils faits des dispositifs participatifs et de la délibération médiatique et quels en sont les effets en termes de positionnement politique et idéologique élites au Maghreb ?

3/ Élite des politiques et reconversion des modes de gouvernement

Le troisième niveau de cet exercice privilégiera le détour par une montée en généralité pour saisir le sens « vraisemblable » de l'articulation *politics/policies* en termes de reconversion des modes de gouvernement au Maghreb. Il serait intéressant d'interroger, à ce niveau de l'analyse, les rôles joués par les élites politico-administratives au Maghreb et leur capacité à infléchir ou à consolider les équilibres existants entre un pouvoir d'Etat qui se revendiquant de sa mission providentielle et un gouvernement représentatif dont les prémices ont été à peine posées par les nouveaux textes constitutionnels. Autrement dit, interroger l'interférence des élites maghrébines dans les différents processus d'action publique, ce serait à la fois mettre à l'épreuve les prétentions transformatrices de ces élites et s'informer des nouvelles modalités d'exercice du pouvoir, des formes émergentes de différenciation sociale et des nouvelles hiérarchies qui informent le devenir d'un Maghreb en transformation.

Conditions de soumission

Les propositions sont à envoyer aux coordonnateurs du colloque avant le **31 janvier 2016** et ne dépasseront pas 400 mots. L'organisation du colloque se déroulera selon le calendrier suivant :

- **31 janvier 2016** : dernier délai pour l'envoi des propositions
- **20 février 2016** : communication de l'acceptation des propositions
- **15 mai 2016** : envoi des communications écrites
- **26-27 mai 2016** : organisation du colloque à Rabat

Une publication collective post-colloque est envisagée **fin 2016** sur la base d'une sélection des articles.

Coordonnateurs et responsables scientifiques

- Abderrahim El Maslouhi, Université Mohammed V, président de l'Association marocaine de science politique (AMSP) abdermas@gmail.com
- Jean-Noël Ferrié, Directeur de Sciences Po de Rabat (Université Internationale de Rabat-UIR) jean-noel.ferrie@uir.ac.ma
- Mohamed Tozy, Directeur de l'Ecole de Gouvernance et d'Economie de Rabat mohamed.tozy@egerabat.com

Repères bibliographiques

- CAMAU, Michel ; MASSARDIER, Gilles (dir.), *Démocraties et autoritarismes. Fragmentation et hybridation des régimes*, Paris, Karthala, 2009
- CATUSSE, Myiam, *Le Temps des entrepreneurs. Politique et transformations du capitalisme au Maroc*, Paris, Maisonneuve & Larose, 2008
- CATUSSE, Myiam ; VAIREL, Frédéric (dir.), *Le Maroc de Mohammed VI. Mobilisations et action publique*, Politique africaine, décembre 2010, n°120
- DOMHOFF, William G., *The Power Elite and the State. How Policy is Made in America*, New York, Aldine Transaction, 1990
- FERRIE, Jean-Noël, « Dispositifs autoritaires et changements politiques. Les cas de l'Égypte et du Maroc », *Revue internationale de politique comparée*, 2012/4 (Vol. 19)
- GENIEYS, William, *L'Elite des politiques de l'Etat*, Paris, Presses de Sciences Po, 2008
- GENIEYS, William ; HASSENTEUFEL, Patrick, « Qui gouverne les politiques publiques ? Par-delà la sociologie des élites », *Gouvernement et action publique*, 2 (2), 2012
- IRAKI, Aziz, CATTEDRA, Raffaele, et LEGROS, Olivier (dir.), *Les effets territoriaux des politiques publiques dans les périphéries urbaines. Exemples au Maghreb*, Les Cahiers d'EMAM, n°17, 2009
- JOBERT, Bruno, (dir.), *Le tournant néo-libéral en Europe. Idées et recettes dans les pratiques gouvernementales*, Paris, Harmattan, 1994
- KELLER, Suzanne, *Beyond the Ruling Class. Strategic Elites in Modern Society*, New York, Random House, 1963
- PRESTHUS, Robert, *Elites in the Policy Process*, London, Cambridge University Press, 2010
- PUTNAM, Robert, « Bureaucrats and Politicians. Contending Elites in the Policy Process », dans William B. Gwyn ; George C. Edwards, eds., *Perspectives on Policy-Making*, Tulane University Press, 1975
- VAIREL, Frédéric, *Politique et mouvements sociaux au Maroc*, Presses de sciences Po, Paris, 2014
- VIBERT, Frank, *The Rise of the Unelected. Democracy and the New Separation of Powers*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007
- ZAKI, Lamia (dir.), *L'action urbaine au Maghreb, enjeux professionnels et politiques*, Paris, Karthala, 2011