Institut d'Etudes Politiques d'Aix-en-Provence
Aix-Marseille Université

Ecole doctorale Sciences Juridiques et Politique

CHERPA

Doctorat en science politique

GOUVERNER L'INCERTITUDE : LES WALIS DE CASABLANCA (2001-2015)

Nadia Hachimi Alaoui

Thèse dirigée par Béatrice Hibou et Mohamed Tozy

Soutenue le mardi 17 décembre 2019

Jury :

M. Philippe Aldrin, Professeur des Universités, CHERPA, Institut d'Etudes Politiques d'Aix-en-Provence

Mme Irene Bono, assistant professor habilitée dans le département « Culture, Politica e Società », Università degli Studi di Torino (rapporteure)

M. Jean-Michel Eymeri-Douzans, Professeur des Universités, LaSSP, Institut d'Etudes Politiques de Toulouse

M. Laurent Fourchard, Directeur de recherche de la Fondation nationale des Sciences Politiques, CERI – SciencesPo Paris

Mme Béatrice Hibou, Directrice de recherche au CNRS, CERI, SciencesPo Paris (co-directrice)

M. Aziz Iraki, Professeur, Institut National d'Aménagement et d'Urbanisme de Rabat (rapporteur)

M. Mohamed Tozy, Professeur des Universités, CHERPA, Institut d'Etudes Politiques d'Aix-en-Provence (co-directeur)

Remerciements

Au terme de cette recherche, je tiens d'abord à adresser toute ma reconnaissance à mes deux directeurs de thèse Béatrice Hibou et Mohamed Tozy qui, chacun à sa manière, ont permis que cette thèse se réalise. Je ne dirai jamais assez ma gratitude à leur égard : leur attention bienveillante, leur confiance, leur encouragement, leur générosité, leur patience mais aussi leur exigence scientifique et leur rigueur intellectuelle ont rendu possible cette aventure humaine et intellectuelle. De tout cela, et de beaucoup de choses encore, je souhaite leur dire merci.

Cette thèse n'aurait jamais vu le jour sans le séminaire d'initiation à la recherche dirigé de 2012 à 2014 par Béatrice Hibou et Irène Bono qui a abouti à la publication de l'ouvrage le *Gouvernement du Social* : ce séminaire a constitué un déclic et m'a offert l'opportunité inédite d'une socialisation à la recherche. Ma conformation aux normes, règles et dynamiques de la recherche de terrain est allée au-delà de mes espérances. Ainsi, je voudrais remercier ici très chaleureusement, Beatrice Hibou et Irène Bono pour leur mobilisation sans faille au cours de toutes ces années, la richesse de nos ateliers, leurs commentaires, lectures et relectures et exprimer toute ma gratitude à mes compagnons de route, Badiha Nahass, Ahmed Bendalla, Meryem Yafout, Valentine Schelle, Redouane Garfaouiane et Leila Bouasria pour nos riches échanges lors des ateliers.

L'Ecole de Gouvernance et d'Economie (E.G.E) à Rabat et le Centre de Recherche Economie et Société (CRESC) a été entre 2014 et 2017 un lieu de bouillonnement et d'émulation : je souhaite insister ici sur le formidable esprit d'émulation qui y régnait car il fut à l'origine de moments décisifs pour cette recherche. Je remercie pour cela Mohamed Tozy, pour avoir rendu cette expérience possible, Béatrice Hibou pour la rigueur de la formation doctorale qu'elle y a mise en place et Jean François Bayart pour sa confiance et nos riches échanges au sein de la Chaire d'Etudes africaines comparées qu'il y a dirigé. Ces années ont permis de multiplier les occasions de rencontre et d'interaction fécondes. Dans ce registre, l'Université d'hiver de la chaire, la diversité des séminaires du CRESC, la richesse des ateliers doctoraux ont constitué des moments et des évènements cruciaux qui ont participé à la progression de mon travail. Pour cela, je voudrais adresser mes remerciements aux encadrants de l'Université d'hiver, Laurent Fourchard, Fred Eboko, Severine Awenengo Dalberto, Thomas Fouquet, Tarik Dahou ainsi qu'à l'ensemble des participants trop nombreux pour être individuellement remerciés ; aux doctorants de la formation du CRESC, Giovanni Zanoletti, Alimou Diallo, Najib Darrak et Mohamed Nahass dont les travaux et les échanges au cours de ces ateliers ont nourri ma recherche ; à Pierre Louis Mayaux avec qui j'ai pu animer les cours en master à l'EGE et dont l'appui a été précieux ; et enfin, à Mounia Benbrahim et Ikram Benmadani qui ont été d'une aide précieuse durant mes années au sein de l'EGE.

Ma gratitude va en outre à la joyeuse équipe que nous formions à la chaire d'étude africaine : Etienne Smith et Boris Samuel ont été des soutiens indéfectibles durant ces années, leur écoute et leur encouragement dans les moments de doute ont été plus que précieux. Ma gratitude va aussi à celles et ceux qui se sont montrés présents lors de la rédaction de cette thèse : merci à Driss Ksikes, sans qui cette aventure n'aurait jamais commencé, à mon amie Delphine pour tout son support, à Ahmed Bendella pour ses précieuses relectures et à Beatrice Ferlaino pour toute son aide. Enfin, cette thèse n'aurait jamais pu se présenter sous cette forme sans le soutien et l'aide du FASOPO qui m'a permis de mener à bien l'étude sur les transports urbains à Casablanca.

Je tiens aussi à remercier ceux qui se sont intéressés, à un moment ou un autre, de près ou de loin à ce travail. Je pense particulièrement à Philippe Aldrin dont la lecture attentive et les conseils avisés lors d'un premier comité de thèse m'ont fourni des pistes précieuses pour la construction de mon objet de recherche, à Jean Pierre Gaudin dont la disponibilité lors des Ecoles doctorales du Cherpa a accompagné cet élan et aux échanges avec Gildas Tanguy, qui ne me connaissait pas, et qui de ce fait a manifesté une ouverture d'esprit et une générosité que je voudrais saluer ici.
A l'heure où cette thèse s'achève, je pense surtout aux encouragements de Fariba Adellkah lors de la préparation du numéro d'*International Developement Policy*: ils raisonnent en moi avec une force particulière autour d'un letimotiv qu'elle m'a continuellement adressé et que je voudrais lui rendre ici .. « N'abandonne pas ! »

Je voudrais remercier toutes les personnes qui ont accepté de m'accorder du temps dans le cadre de ma recherche, pour leur confiance, pour avoir partagé leur connaissance et pour leur disponibilité. Je pense particulièrement à Abderrahim Mabchour qui m'a accordé un temps précieux et m'a fait pénétrer dans cet étrange univers qu'est le transport urbain à Casablanca.

Pendant tous ces années j'ai été accompagnée, encouragée, soutenue par des amis dont chacun a apporté à sa manière une pierre au modeste édifice que constitue cette thèse. Merci à Alexandra, pour sa bienveillance et son écoute attentive, à Latefa pour ses encouragements, à Zoulikha, Alexandre, Yachar, Ilham pour avoir été si présents, à Halima pour le moment de réconfort ces soirs d'été à Cabo, à Sandrine, Hugo et Gabriel pour m'avoir si gentiment accueilli lors de mes séjours à Aix ; et surtout merci à mes amis de toujours, Jean-Philippe, Fred, François, Sylvain, Manu, Laetitia et Eva qui m'ont aidé à traverser cette période si particulière. Mes pensées vont également à ceux qui sont loin, à Jacques que la thèse aurait fait sourire et à Bénédicte, dont le souvenir de nos fous-rires et de notre inconditionnelle affection m'a accompagné dans l'achèvement de cette thèse.

Enfin, je voudrais remercier du fonds du cœur tous ceux qui ont vécu à mes côtés, de près ou de loin, et qui ont supporté mes angoisses, mes doutes, mes absences : je pense particulièrement à mon grand-père et à ma mère que je n'ai pas vu durant ces années aussi souvent que j'aurais souhaité, à ma tante Amina, à mes sœurs, Myriam et Rym, mon frère David, à Renaud, Thomas, Jean et Manou tout comme Emma, Annabel lee et Abel dont les rires ont constitué de véritables rayons de soleil. J'ai une pensée particulière pour Karim dont l'amitié m'est particulièrement chère et dont l'indéfectible présence a été d'un inestimable soutien dans l'accomplissement de ce travail.

J'adresse une pensée émue et reconnaissante à Khalid, sans lui à mes côtés rien de tout cela n'aurait été possible, et à nos enfants, Kamil et Amina, qui ont supporté cette thèse pendant toutes ces années. Difficile de dire combien ils ont été tous les trois précieux, l'accomplissement de ce travail leur doit tant.

A ma grand-mère Yolande dont le courage constitue toujours un exemple, à Lalla Aïcha, pour toute sa douceur et à mon grand-père, Si Mohamed Ben Abdallah, pour son amour des livres et de l'érudition.

Et enfin, à mon père qui, même sans être là, ne m'a pas quitté durant toute cette thèse, c'est à lui qu'elle est dédiée.

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION.....12

Le wali, l'absent des sciences sociales.....13

Le wali, agent central des transformations de l'exercice du pouvoir.....16

Les grandes mutations du tournant des années 2000.....16

Le wali, une figure au cœur de ces transformations.....18

Casablanca, le lieu des innovations territoriales.....21

La redéfinition du wali : une contribution au gouvernement de l'incertitude.....24

Le wali, une figure complexe qui nécessite une démultiplication des points de vue.....28

Varier et articuler les échelles d'observation.....28

Saisir le wali par ses pratiques concrètes : une critique de l'État-makhzen omniscient et omnipotent.....32

Un comparatisme implicite.....34

Le développement urbain à l'épreuve du wali.....42

Construire le terrain du wali : indices, pas de côté, ….....44

Repérer les traces du wali.....44

Un terrain construit autour de trois lieux privilégiés.....46

D'indispensables détours.....50

Déroulé de la thèse - Présentation du Plan. 51

Approche généalogique 51

Construire des situations et des moments 53

PREMIERE PARTIE : Ce que la raison économique fait à la raison d'Etat.....56

Chapitre 1. Le wali, une figure singulière.....59

1. Les émeutes de Casablanca : l'étincelle qui crée le wali.....58

a. La naissancedu wali.....58

i. Les émeutes de Casablanca et la division territoriale de 1981.....58

ii. Le wali : une création circonstanciée qui s'impose de manière empirique ...63

b. La singularité du wali au regard de ses homologues les plus proches 67

i. Analyse comparée du wali et du préfet de région français.....67

ii. Le wali au regard du gouverneur marocain.....68

2. Le wali, une figure à l'intersection de deux conceptions de l'autorité.....70

a. Le wali, produit d'une conception territorialisée du pouvoir et de l'autorité 70

i. Protectorat : l'introduction de nouvelles techniques d'administration du territoire 70

ii. Les réaménagements territoriaux de Casablanca entre 1955 et 1981: du gouvernement des mobilités au gouvernement des populations.....73

iii. 1981 : Un réaménagement territorial à l'ampleur inédite.....78

b. Le wali, produit d'une conception personnelle et symbolique de l'autorité 83
i. Wali : une traditionalisation du pouvoir.....83
ii. Du charisme royal à son institutionnalisation : une lecture wébérienne du système d'autorité précolonial.....86
iii. Le wali et la réinvention du « charisme de fonction ».....92

Chapitre 2. Du gouverneur-préfet au wali.....97
1. Penser la singularité du wali.....97
a. Les lectures classiques du représentant de l'Etat : les insuffisances d'une grille institutionnelle.....97
i. L'assimilation du wali au gouverneur.....97
ii. La linéarité de la perspective développementaliste.....102
b. La pluralisation des modes de gouvernement.....103
i. L'apport de la démarche idéal-typique pour saisir la pluralité des modes de gouvernement 104
ii. Le wali au prisme de deux figures : l'Empire et l'Etat-nation.....106
2. Le wali, édifié sur le registre impérial, organisé sur le modèle Etat-nation.....107
a. Territorialiser l'autorité : la wilaya, une fiction territoriale.....108
b. Les tensions « indépassables » du processus d'institutionnalisation du wali.....110
3. La lettre royale sur la gestion déconcentrée de l'investissement : la naissance du wali-khadim 115
a. La lettre royale ou le recours à un trait impérial d'autorité.....115
i. La normalisation institutionnelle du wali.....115
ii. La lettre royale : une manière-de-faire impériale.....117
iii. Recourir à une lettre royale : dépasser les tensions 118
b. L'élaboration de la lettre royale et de ses textes d'application.....120
c. La naissance du wali-khadim 123
i. Le passage du super-gouverneur au wali 123
ii. Le wali, serviteur du roi.....124
iii. Le wali et la transformation des modes de gouvernement.....125

Chapitre 3. La lettre royale, le wali et les investisseurs.....128
1. Le wali : un « facilitateur » pourl'investisseur…….....129
a. Les modalités d'imbrication public-privé dans le temps 129
i. Les formes historiques de la relation «public - privé » ….....129
ii. Les objectifs poursuivis par l'Etat.....132
iii. Les significations prises par l'économie 135
b. Le tournant des années 1980 et la montée de l'investissement dans les préoccupations étatiques.....136
i. Le déclencheur : les crises budgétaires et financières.....137
ii. Le remodelage des relations public-privé.....138

iii. Le wali, maître d'œuvre du gouvernement indirect 139
2. Les investisseurs : un nouveau collectif.....140
a. La variable déterminante : le passage de l'investissement à l'investisseur.....140
i. Du keynésianisme au néolibéralisme 141
ii. La dimension politique du changement.....142
iii. Une critique reprise, amplifiée et diffusée par la monarchie.....144
iv. Les effets de la dissociation monarchie - gouvernement.....146
b. L'investisseur, haut lieu de la compétition politique.....147
i. Un support aux rapports de pouvoir.....147
ii. Une expression des transformations de pouvoir.....150
iii. Un vecteur des mutations du ministère de l'Intérieur.....152

Chapitre 4. Le mythe du techno-wali : comprendre le changement du profil des walis en 2001.....155
1. Un renouvellement permanent des « styles » d'autorité……..156
a. Des anciens résistants au retour de l'ancienne élite administratives (1955-1960) 156
b. La nomination des militaires (1961-1971) 159
c. L'enracinement du gouverneur-militaire : l'ingénieur du national.....161
d. Le gouverneur-universitaire : l'ingénieur du « politique……163
2. La nouveauté des techno-walis en 2001 : l'appel aux ingénieurs-gestionnaires.....168
a. La première génération des walis (1991-2001). Les walis, des gouverneurs d'expérience.....169
b. La seconde génération de walis: les nouveaux entrants.....170
c. Une nouvelle expertise pour les hommes d'autorité et un nouveau style pour le nouveau règne.....171
3. Les nécessaires adaptations des modalités d'intervention économiques des gouverneurs et wali.....172
a. Les modalités d'intervention jusqu'à la fin des années 1990.....173
i. Intervenir par le contrôle.....173
ii. Intervenir par la supervision.....175
b. La nouvelle configuration du gouvernement des villes dans les années 2000.....177
i. La montée en puissance du gouvernement indirect.....178
ii. Les nouveaux besoins d'intermédiation.....179

Chapitre 5. Intermédiation et nouvelle raison d'État : les nouveaux dispositifs économiques du wali.....182
1. Les Centres régionaux d'investissement (CRI): institutionnaliser l'intermédiation.....183
a. Les CRI : un appareil au service du wali.....183
i. Les SLAPI, des CRI avant l'heure 183
ii. L'administration du wali avant les CRI.....184
iii. Les CRI, des ressources « pour » le wali.....186
iii. La constitution des CRI: les rapports de force.....188
b. Le CRI : entre ressources symboliques et ressources procédurières 190

i. Guichet unique : une centralisation « spatiale » et une unification par les procédures 191
ii. « Le Guichet d'aide aux investisseurs » à Casablanca : une adaptation aux intérêts des investisseurs.....194
2. La dérogation foncière et urbanistique : de nouvelles ressources pour l'intermédiation....198
a. La dérogation foncière un levier pour l'investissement.....198
i. La gestion des ressources foncières au cœur de l'exercice du pouvoir dans les années 1960-1990.....198
ii. Le foncier étatique en 2000 et le caractère inéluctable de la dérogation foncière.....201
b. La circulaire de mars 2003 : l'institutionnalisation de la dérogation administrative.....203
i. Des dynamiques enchevêtrées.....203
ii. Administrer par dérogation : la nature des pouvoirs conférés au wali.....206

Conclusion Partie 1.....211

DEUXIEME PARTIE: Gouverner par moments.....212

Chapitre 6. Des styles de faire : deux walis pour une réforme (2001-2003).....215

1. Sortir de l'impasse : exploiter des événements contingents mais opportuns, l'intronisation d'un nouveau roi et la nomination d'un nouveau wali. 216
a. L'offre de transports urbains à la fin des années 1990 : entre éclatement et concurrence.....217
b. Le contexte du transport urbain : les conflits et les blocages de l'action publique.....221
c. 1999-2000 : distribution d'anciennes ressources et apaisement des conflits dans le contexte immédiat de transition de règne.....226
d. 2001-2002 :le techno-wali, l'opportunité d'une nouvelle ressource.....228
i. Nouveau profil de wali : Driss Benhima.....229
ii. Diagnostic royal : le transport urbain comme problème central.....229
iii. La proposition de Benhima : rationalisation et effacement de la distinction public/privé.....230
2. Renégocier la norme. Techniques et manières de faire du wali Driss Benhima.....232
a. Faire « sans » les élus : les jeux d'échelle pour réaliser le Plan de Déplacement urbain (PDU) 232
b. Se servir du droit pour mettre les opérateurs privés en position de renégocier : la campagne d'assainissement.....234
i. Jouer du pouvoir de sanction pour construire la négociation.....235
ii. La campagne de contrôle, outil de négociation de la règle.....237

c. Négocier sans ressources : techniques et bricolages pour construire les instruments de persuasion....239
d. Benhima, manager et serviteur du roi....243
i. Une autonomie revendiquée....244
ii. Un éthos de serviteur du roi, et non de l'Etat bureaucratique....245
iii. Super-wali versus techno-wali....246
iv. Une conception néolibérale du service public....247
3. Négocier les conditions de la réforme : techniques et manières de faire du wali Dryef....248
a. L'élaboration de la réforme par l'administration centrale....249
i. Le schéma de délégation : jouer des solutions contingentes pour construire une réforme....249
ii. Les attentes de l'administration centrale à l'égard du wali : mettre en place les conditions de la réforme....250
b. Dryef, politique et serviteur de l'Etat....251
i. Mobiliser un capital historique....251
ii. Faire appel à une conception partagée du service public : les négociations avec les syndicats....253
iii. Jouer du moment électoral pour négocier avec les élus....254
iii. Maîtriser les rapports de force : se saisir des moments, gouverner par l'absence et déléguer....255

Chapitre 7. La restructuration du système des bus et la mise en œuvre du contrat : entre faire, faire-faire et laisser-faire (2005-2012) 259
1. Délégation et décentralisation institutionnelle : aux origines des crises à répétition du service public des transports....261
a. Un contrat aux dispositions floues et ambigües....261
b. Un contrat impossible à mettre en œuvre....267
2. Deux walis pour une crise : les walis Mohamed Kabbaj et Mohamed Hallab....269
a. 2006-2007 : le wali Kabbaj face à la crise de régulation et au départ de l'actionnaire financier....270
i. L'exacerbation de la concurrence entre l'opérateur délégué et les concessionnaires....270
ii. Le wali Kabbaj : formaliser des positions pour agir....272
b. 2008-2009 : les walis Kabbaj et Hallab face aux prétentions de mise en vigueur du monopole....277
i. Créer des positions de pouvoir par de nouvelles institutions....278
ii. Jouer sur l'ambiguïté du contrat....280
iii. Dépasser la crise de 2011-2012 : gouverner par la fiction de la quantification....297
c. Le rôle du wali-arrangeur : contourner les règles....299

Chapitre 8. Le maire, le wali & le tramway : le gouvernement au moindre coût au service d'une reconfiguration de la maîtrise du territoire 294
1. La montée en puissance du maire, une nouvelle figure décisionnelle.....296
a. Ce que change l'adoption d'une nouvelle charte communale en 2002.....296
i. Les conditions d'émergence du « principe d'unicité de la ville » 296
ii. Redéfinition des rapports entre le maire et les présidents d'arrondissement et concentration des pouvoirs aux mains du maire.....300
b. Mohamed Sajid et sa coalition politique (2003-2015) 302
i. Un homme d'affaires à la tête de Casablanca.....302
ii. Une coalisation éclatée et instable qui accentue la centralisation des pouvoirs.....302
c. Le tramway : la chose du maire.....304
i. Et l'arlésienne devint réalité : les trois transformations qui ont rendu le tramway possible.....304
ii. La méthode Sajid.....306
iii. Les nouveaux champs du possible avec l'arrivée du wali Kabbaj.....307
2. Le repositionnement du wali : réinventer des façons d'agir.....309
a. le wali Kabbaj – l'ingénieur créateur (juin 2005 – janvier2009) 309
i. L'Ethos ingénieur de Mohamed Kabbaj.....310
ii. La Proximité au roi.....312
iii. Casa Transport : première société de développement local qui permet de repenser le fonctionnement de la ville.....314
b. Le wali Boussaïd – l'intercesseur à tout prix (mai 2012-septembre 2013) 318
i. Conflits et blocages en 2012.....319
ii. Boussaïd: un techno multi-cartes.....320
iii. Intercessions au service d'un objectif unique : le respect de 12.12.12.....321

Chapitre 9. La « voie royale » pour agir: « le plan de développement 2015-2020 de Casablanca » du wali Khalid Safir.....328
1. L'injonction royale au développement de Casa : exclure les élus et donner la main au wali.....330
a. La « colère » comme répertoire d'action : le discours royal d'octobre 2013 contre les élus de Casablanca.....330
i. L'injonction royale au développement de Casablanca.....330
ii. Répondre aux revendications sociales.....331
iii. Contourner la montée en puissance des élus 333
iv. Un discours royal pour dépasser les tensions.....336
b. Le wali, acteur de l'injonction royale.....337
i. La nomination de Khald Safir, un wali-haut fonctionnaire.....338
ii. Le discours royal comme feuille de route.....338

c. Le « think tank élargi », expression du consensus développementaliste.....339
2. Agir « au nom du » roi et « faire avec » la société civile. L'élaboration du plan développement de Casablanca 342
a. L'ingénierie participative et la constitution des arènes formelles de réflexion.....342
i. Le développement, point de rencontre entre acteurs cooptés.....342
ii. L'exclusion des élus et l'ouverture d'espaces non formalisés de concertation.....345
b. Le retour du politique par les marges.....348
i. Les formes d'invisibilité du politique.....348
ii. Le flou du concept de développement, « ajusteur » des conflits de temporalités.....351
c. Le plan de développement, un rapport à la population.....355

Chapitre 10. Administrer les vides : le wali face aux taxis collectifs, acteurs impensés du service public des transports à Casablanca.....359
1. L'administration des « grands taxis » à Casablanca.....359
a. Formation du marché des grands taxis urbains à Casablanca.....360
b. Administrer les grands taxis.....363
i. La division des taxis au sein de la wilaya.....363
ii. Le bureau des conflits au quotidien : ce que l'on administre à travers la gestion des conflits.....367
2. Le phénomène de « décharge organisationnelle » 371
a. Deux jours dans les stations du Grand Casablanca : ethnographie de l'auto-organisation des grands taxis 371
b. Que veut dire décharge organisationnelle ? 375
i. Une cascade d'intermédiation.....375
ii. Efficacité de la décharge 377
iii. Effet pervers.....377
c. L'institutionnalisation de la décharge : les walis aux avant-postes.....378
i. Mise en visibilité des conditions d'exercice des exploitants (2001-2008) 378
ii. Sécurisation juridique des exploitants de taxis.....380
iii. Normalisation des grands taxis et reconnaissance de leur mission de service public.....385

Conclusion Partie 2.....388

CONCLUSION GENERALE.....390

ANNEXES

Annexe 1. La lettre royale…… 396
Annexe 2. Liste des walis nommés le 27 juillet 2001……403
Annexe 3. Les sociétés concessionnaires de lignes de bus à Casablanca …… 405

BIBLIOGRAPHIE.....407

RESUME.....438

Introduction générale

Cette recherche privilégie un objet, le wali, représentant territorial de l'Etat, et ses pratiques de gouvernement. Cependant, lorsque j'ai débuté ce travail, je me proposais plutôt de travailler sur les transformations des modes d'urbanisation et du gouvernement des villes au tournant des années 2000, à partir des transports urbains à Casablanca. La réalisation d'un premier terrain m'a rapidement amenée à reconsidérer mon projet. Cette première enquête, guidée par des questions très générales, visait à comprendre l'organisation du service public des transports, les modes de régulation des opérateurs et les transformations en cours. Le wali, pourtant absent des textes institutionnels dans ce domaine, est apparu au cours de mon terrain comme un personnage central. Ses interventions et son influence ont pris forme dans le concret des pratiques de mes enquêtés, pour le placer à l'intersection de problématiques aussi diverses que le choix de solutions techniques de transport ou que l'obtention de solutions financières. Dans les discours de mes interlocuteurs, la centralité prêtée au wali était étroitement liée aux représentations. Les qualités qu'on lui reconnaissait, les facultés qu'on lui accordait, et surtout la proximité aux centres de pouvoir et au palais qu'on lui prêtait se sont avérées bien plus déterminantes que la fonction de wali en elle-même. Certes cette personnalisation de l'autorité et du pouvoir n'a rien d'exceptionnel au Maroc mais dans le cas du wali, celle-ci prend une signification particulière compte-tenu de l'absence d'une formalisation explicitement forgée de son statut, de son rôle et de ses compétences, que ce soit en matière de politique des transports urbains ou en terme d'action publique de manière bien plus générale. « La fonction de wali », m'expliquait alors M'hamed Dryef, ancien wali de Fès, « il ne faut pas la regarder dans les textes car il a en fait très peu de pouvoir. Il n'a même pas les pouvoirs de préfet de région. Mais alors, vous me direz, pourquoi le wali apparaît comme le grand homme ? Là, pour le comprendre, c'est toute l'histoire du Maroc, de l'autorité, du protocole. Le wali est au centre mais c'est une situation de fait et non une situation de droit ». Derrière ces mots : c'est toute la complexité de l'autorité qui apparaît. Ce décalage entre l'absence de ressources instituées et une présence non moins centrale dans le gouvernement du transport urbain m'a semblé fondamentale à interroger et à mettre au centre de ma recherche.

La fonction de wali est complexe. Elle ne se résume pas à une position mais comprend simultanément les fonctions de gouverneur de préfecture (avec des compétences administratives et régaliennes) et des fonctions propres de coordination territoriale. Autrement dit, le wali est toujours gouverneur, mais un gouverneur avec un petit plus. En tant que première autorité territoriale, il est classiquement le garant de l'ordre public, il veille à l'application et au respect des lois en plus de sa mission spécifique de responsable de l'investissement, mission sur laquelle je reviendrai plus loin. Mais ce qui fait la particularité de la situation marocaine, c'est que ce représentant de l'État ne détient pas le monopole de l'autorité et de la force publique. En raison de la fragmentation de la ville et de la multiplicité des acteurs impliqués dans son gouvernement, les missions régaliennes sont également portées par les autres gouverneurs sans que le wali ne représente une autorité fédératrice supérieure et unique. Pourtant, et c'est ce qui fait sa particularité et sa force, il est le seul acteur en lien avec tous les autres. Aussi, interroger la figure du wali, ce qu'elle recouvre, ses évolutions et ses

transformations m'a semblé particulièrement heuristique pour appréhender les modes de gouvernement et leur transformation et ce faisant, renouveler le regard sur les modalités d'exercice du pouvoir au Maroc.

Le wali, l'absent des sciences sociales

Paradoxalement, cette figure emblématique de l'appareil d'État marocain n'a pas été explorée par les sciences sociales. Rares sont les travaux qui ont fait des figures de l'administration (territoriale) un objet d'analyse en soi[1]. Les auteurs qui s'y sont attelés l'ont fait dans le cadre d'études sur l'organisation administrative[2], dans une perspective bien plus descriptive qu'analytique, voire le plus souvent prescriptive. La littérature sur les agents d'autorité ou sur l'administration territoriale est en effet portée par les travaux de mémoire ou de thèse des acteurs eux même[3]. Ce silence scientifique n'est pas neutre. D'une certaine manière, il est révélateur de la manière dont l'État marocain est appréhendé par les sciences sociales.

La sociologie électorale, courant de la science politique à travers lequel le « local » a été appréhendé dans les années 1970 et 1980, n'a pas accordé d'attention spécifique à la figure du représentant territorial de l'État qui, à l'époque, n'était composé que par le gouverneur. Si ces travaux se sont attachés à l'analyse de l'ingénierie électorale des agents du ministère de l'Intérieur, ils n'ont que très peu prêté attention aux jeux et pratiques des acteurs, ni même au processus de fabrication du savoir électoral. A l'exception de l'ouvrage de Remy Leveau[4], l'ingénierie électorale n'a jamais été mise en scène[5]. Elle a été essentiellement étudiée à partir des appareils politiques institués, des découpages des circonscriptions, des scrutins et des résultats électoraux. Il en est de même pour le renouveau de ces travaux qui se sont essentiellement attachés aux élites politiques locales et à leur renouvellement ainsi qu'aux jeux

---

[1] L. Akhmisse, *Le Wali de Région, agent d'une « décentration » de l'État au Maroc : processus complexes d'institutionnalisation dans les régions du Grand Casablanca et de Marrakech-Tensift-Al Haouz,* Mémoire de D.E.A en science politique comparative, IEP-Aix en Provence, 2003 ; R. Al Khattabi, *Les élites de l'administration territoriale : les Walis et les Gouverneurs, étude sur les cursus socioprofessionnels et culturels (1990 – 2005),* Thèse de doctorat, Université Mohamed V, Rabat, 2014 (en arabe). Voir le chapitre 2 pour une analyse de ces travaux.

[2] A. El Bijoui, « L'institution du wali et gouverneur et les perspectives de la déconcentration au Maroc », *Revue Marocaine d'administration locale et de développement* (REMALD), Rabat n° 100, 2014 (en arabe) ; M. Bahi, *Les compétences du wali, du gouverneur et d'autres agents d'autorité,* Imprimerie Najah el Jadida, 2005 ; M. Aouad Lamghari, *Le rôle des walis et gouverneurs dans la mise en œuvre des politiques publiques*, Mémoire de fin d'études, Institut Supérieur de l'Administration, 2006 ; A. Laamrani, *Le rôle du gouverneur au Maroc*, L'Harmattan, Paris, 2016

[3] C'est le cas des travaux suivants : M. Eddahbi, *Le gouverneur dans le cadre de l'organisation actuelle du Royaume du Maroc*, Mémoire de D.E.S, Faculté des sciences juridiques économiques et sociales, Casablanca, 1980 ; M. Hamouda El Caïd, *Le gouverneur et la gestion des affaires locales*, Imprimerie Idéale, Casablanca, 1996 ; D. Basri, *L'administration territoriale. L'expérience marocaine*, Dunod, Paris, 1988 ; D. Basri, *L'agent d'autorité*, Imprimerie royale, Rabat, 1975 ; A. Moujahid, « Le wali, pivot de la gouvernementalité ? Réflexion à partir d'une expérience vécue » *in* Miossec (dir.), *Terrain et échelon de la gouvernance : expériences en France et au Maghreb,* L'Harmattan, Paris, 2009 p. 277-325.

[4] La position de chercheur et d'expert auprès du ministère de l'Intérieur assurait à R. Levau dans un contexte politique fermé un accès privilégié au terrain

[5] Sur une revue de littérature de la sociologie électorale des années 1970-2000, voir : M. Bennani-Chraïbi, « Introduction », in M Bennani-Chraibi (dir.), *Scènes et coulisses de l'élection au Maroc : les législatives 2002*, Karthala Editions, Paris, 2004, pp. 15-32

d'acteurs entre candidats et citoyens-électeurs[6]. A la fin des années 1990, le regain d'intérêt pour le local s'est principalement réalisé sous la houlette des géographes et des urbanistes[7], entraînant dans leur sillage les travaux plus récents sur la gouvernance locale[8] et les politiques publiques[9] qui n'ont pas marqué de rupture par rapport à ce désintérêt de la figure d'autorité, n'opérant qu'un déplacement de regard sur de nouveaux « objets » d'analyse tels les mouvements sociaux ou la société civile[10]. Très rares sont les études qui se sont attachées à une analyse de l'administration territoriale en tant que telle et aucune d'entre elles n'a pris comme objet d'analyse la figure du wali[11].

Si le wali apparaît comme un « objet » impensé des sciences sociales, la littérature n'est pas pour autant silencieuse. La figure est fréquemment convoquée. Elle se glisse dans une grande partie des travaux de politistes, de sociologues, de géographes ou d'urbanistes qui lui réservent de longs paragraphes et parfois même d'amples chapitres. L'évocation de la figure se structure alors autour de deux grilles de lecture qui s'entremêlent : une lecture « instrumentale » consiste à définir la figure par le « haut » sans lui accorder d'autonomie propre, conduisant à la réduire à un échelon d'exécution du pouvoir central ; une lecture « historicisante » s'attache exclusivement à inscrire la figure dans l'héritage « makhzenien », appuyant par ce biais les perceptions d'omniscience du pouvoir marocain[12]. Mais lorsqu'elle est invoquée, la fonction est

---

[6] M. Tozy (dir.), *Élections au Maroc, entre partis et notables (2007-2009)*, Casablanca, CM2S, 2010 ; L. Zaki (dir.), *Terrains de campagne au Maroc. Les élections législatives de 2007*, Khartala, Paris, 2009

[7] A. Abouhani, *Pouvoirs, villes et notabilités locales. Quand les notables font la ville*, Urbama, Tours, 1999 ; A. Iraki, *Des notables du Makhzen à l'épreuve de la gouvernance. Elites locales, territoires, gestion urbaine et développement au Maroc*, Rabat, Institut national d'aménagement et d'urbanisme, 2002, version remaniée de sa thèse soutenue en 1999; H. Rachik, *Ville et pouvoirs au Maroc*, Editions Afrique-Orient, Casablanca, 1995 ; A. Sedjari, *Etat, espace et pouvoir local*, Les éditions Guessous, Rabat, 1991

[8] M. Harakat (dir.), *La gouvernance locale au Maroc*, Université Mohamed V, Rabat, 2003 ; A. Allal, « Développement international et 'promotion de la démocratie': à propos de la 'gouvernance locale' au Maroc », *L'Année du Maghreb*, 2007, n° 3, pp. 275-296 ; M. Catusse, R. Cattedra, M. Idrissi Janati, « Changer d'échelles de gouvernance? Réflexions autour de la promulgation de la Charte communale de 2002 au Maroc », *in* J. Miossec (dir.), *Terrains et échelons de la gouvernance: expériences en France et au Maghreb*, Paris, L'Hamattan, 2009, pp 139-169 ; A Moujahid, *Le gouvernement du Grand Casablanca à l'épreuve de la gouvernance urbaine : gouvernance, planification urbaine et aménagement urbain du Grand Casablanca*, Thèse de doctorat en géographie et aménagement, op. cit. ; J. Y Moisseron, « Gouvernance territoriale au Maroc », *Maghreb – Machrek*, n° 219, 2014

[9] S. Haouès-Jouve, *20 ans de politique d'assainissement à Casablanca : enjeux, acteurs et limites. 1976-1997*, Thèse de doctorat en urbanisme et aménagement, Institut Français d'Urbanisme, Université de Paris VIII, 1999 ; C. de Miras (dir), *Intégration à la ville et services urbains au Maroc*, Rabat, INAU-Paris, 2005 ; K. Bennafla et M. Emperador, « Le « Maroc inutile » redécouvert par l'action publique : les cas de Sidi Ifni et Bouarfa », *Politique africaine*, n°120, 2010, pp. 67-86 ; V. Veguilla del Moral, *Politique du poulpe à Dakhla. Action publique, ressources naturelles et dynamiques sociales*, Thèse de doctorat en Science politique, IEP Aix, Aix Marseille université, 2011, chapitre 4, p. 356-423

[10] M. Kharoufi (dir.), *Gouvernance et sociétés civiles. Les mutations urbaines au Maghreb*, Afrique Orient, Casablanca, 2000 ; M.Bennani-Chraibi, « Parcours, cercles et médiations à Casablanca.Tous les chemins mènent à l'action associative de quartiers », in M.Bennani-Chraibi et O.Filleul (dir.), *Résistance et protestation dans les sociétés musulmanes*, Paris, Presses de Sciences Po, 2003, p.293-352 ; Y. Berriane, *Femmes associations et politiques à Casablanca*, Éditions du Centre Jacques Berque, Rabat, 2013.

[11] Sur une revue des objets des sciences sociales au Maroc, le rapport d'étude de Hassan Rachik : H. Rachik, *Sociologie, Anthropologie & Science politique au Maroc. Jalons théoriques, thématiques et institutionnels 1959-2006*, Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur, de la formation des cadres et de la recherche scientifique, novembre 2007

[12] L'analyse de cette littérature est traitée dans le détail dans le chapitre 2 de cette thèse.

décrite essentiellement à partir d'une exégèse des textes juridiques, des discours et des indicateurs institutionnels.

Cette absence d'intérêt pour la figure du wali doit être replacée dans la trajectoire des sciences sociales au Maroc et les « détours » que les sciences politiques ont eu à emprunter dans une configuration autoritaire et sécuritaire du pouvoir[13]. En outre, compte tenu de l'imbrication des champs universitaires français et marocain, le peu d'intérêt, jusqu'aux années 2000, de l'histoire et de la science politique française pour l'étude de l'administration[14], ses structures et ses personnels n'est pas non plus étranger à l'absence des travaux de politistes sur l'organisation administrative marocaine et ses acteurs. Mais l'absence de travaux sur la figure du wali doit aussi être située dans le rapport entretenu par les sciences sociales à l'État et au pouvoir au Maroc. Le prisme globalisant à travers lequel le pouvoir et l'État ont été jusqu'ici appréhendés a participé à mettre en scène une « unité » de la puissance publique et à la présenter comme une superstructure homogène : comme le rappelle en effet Lamia Zaki, « l'efficacité dont le Makhzen est crédité par un grand nombre de travaux est largement basée sur l'indivisibilité de ses agents »[15]. Si la vision d'un pouvoir central omniscient a fait l'objet d'une critique croissante depuis le milieu des années 1990, la volonté « de sortir des ornières de la makhzenologie »[16] s'est majoritairement traduite par un déplacement du regard vers d'autres objets que la monarchie et les appareils politiques. En prêtant une plus grande attention aux acteurs « subordonnés » et en prenant au « sérieux » leur logique d'action, ce déplacement a certes montré la part d'autonomie des acteurs sociaux face à l'État[17]. Ces travaux ont notamment mis en lumière la part de négociation et de transaction dans l'exercice du pouvoir. Ils ont montré comment les acteurs sociaux jouaient des dispositifs de pouvoir, les réinvestissaient. Mais détourner le regard de l'État vers les acteurs situés en dehors de l'appareil bureaucratique ne constitue pas en soi une rupture dans les manières d'appréhender « l'Etat ». La pratique étatique et les modes concrets d'exercice de son pouvoir restent encore majoritairement, si ce n'est exclusivement, analysés à partir de la « monarchie »[18], des appareils centraux ou des acteurs institués. C'est aussi ce qui explique l'absence du wali. Bref, le wali est davantage l'objet d'une présomption de connaissances que d'une étude approfondie.

---

[13] Sur les « détours » de la science politique, voir l'entretien de Mohamed Tozy qu'a réalisé Béatrice Hibou : « « Doing Postcolonial Studies Differently ». Interview of Mohamed Tozy by Béatrice Hibou », *International Political Sociology,* vol. 7, n° 4, December 2013

[14] F. Dreyfus, « A la recherche du temps perdu. La science politique française oublieuse de l'administration », *Politix*, 2002, pp. 171-194

[15] L. Zaki, *Pratiques politiques au bidonville, Casablanca (2000-2005),* Thèse pour l'obtention du doctorat de sciences politiques, Institut d'études politiques, Paris, 2005, p. 193

[16] Je reprends la formule utilisée par M. Catusse pour expliciter son positionnement de recherche dans *Le temps des entrepreneurs. Politique et transformations du capitalisme au Maroc*, Ed Maisonneuve Larose, Paris, 2008, p. 19

[17] On peut citer en particulier le travail d'Aziz Iraki, sur les élites urbaines dans les petites villes du Maroc : il montre que celles-ci n'étaient ni complètement homogènes, ni complètement manipulables, en mettant en exergue la montée en puissance dans la décennie 1990 de petits entrepreneurs locaux qui étaient « non voulus par le centre », in *Des notables du Makhzen à l'épreuve de la gouvernance*, op. cit., p. 15

[18] H. Rachik, *Sociologie, Anthropologie & Science politique au Maroc. Jalons théoriques, thématiques et institutionnels 1959-2006*, doc. cit., p. 47

Le wali, agent central des transformations de l'exercice du pouvoir

Dans cette thèse, je me propose de combler cette lacune en étudiant plus précisément les transformations de l'art de gouverner au tournant des années 2000-2010 à partir de la figure du wali. Cette figure n'est évidemment pas appréhendée de façon abstraite et théorique mais dans un lieu stratégique, Casablanca.

Les grandes mutations du tournant des années 2000

Les conditions d'exercice du pouvoir se trouvent profondément modifiées à la fin des années 1990. Un bref aperçu des mutations de l'environnement politique et économique permet de mettre en exergue la situation de transformation généralisée qui caractérise la décennie 2000 : celle-ci est le produit d'un ensemble de changements hétérogènes plutôt que d'une orientation linéaire et unidirectionnelle.

Le premier de ces changements est le changement dynastique. En juillet 1999, le roi Mohamed VI succède à son père Hassan II qui a régné sur le Maroc durant 39 années. Lorsque Mohamed VI accède au pouvoir, il est éloigné de la gestion politique. En outre, l'image du prince héritier s'est construite sur sa sensibilité à la question sociale et sa proximité avec la population, des représentations éloignées du style d'autorité de son père. L'intronisation d'un nouveau monarque ne modifie pas l'assise du pouvoir et ses fondamentaux[19] mais compte tenu de la faible institutionnalisation de l'autorité monarchique, et de ses modalités d'intervention et d'influence, le changement de personnalité ouvre la voie à d'autres manières de faire et d'occuper le rôle, influençant les modes de gouvernement compte tenu de la place du monarque dans l'architecture du pouvoir au Maroc[20]. Le roi Hassan II avait construit sa domination sur le champ politique en jouant sur deux registres de légitimité. Dans le registre de l'édification de l'État-nation, il a symbolisé la construction de l'État-nation indépendant, de façon autoritaire et centralisatrice[21]. Dans le registre de la traditionalisation du pouvoir, il a mobilisé la religion et la profondeur historique de l'État marocain pour construire son autorité[22]. Au cours des 39 ans de règne, ces deux dynamiques n'ont cessé de se chevaucher et de jouer simultanément, même si elles n'ont pas joué en permanence. Mais qu'il les mobilise l'une et/ou l'autre, Hassan II s'est toujours principalement appuyé sur le ministère de l'Intérieur et ses figures d'autorité territoriales. Avec le changement de règne, une nouvelle conception de l'autorité émerge qui passe par des modalités nouvelles, ce qui a un impact direct sur les figures de l'autorité territoriale.

---

[19] R. El Mossadeq, « L'accession au trône, continuité ou transition ? », *Annuaire de l'Afrique du Nord*, vol. 38, 1999, pp. 233-244.

[20] R. Bourqia, « The cultural legacy of power in Morocco » in R. Bourqia and S. Gilson Miller (eds.), *In the Shadow of the Sultan. Culture, Power, and Politics in Morocco,* Cambridge, Center for Middle Eastern Studies, 1999, pp. 243-258 ; A. Hamoudi, « Eléments d'anthropologie des monarchies à partir de l'exemple marocain », in R. Leveau, Hammoudi, (dir.), *Monarchie arabes. Transitions et dérives dynastiques*, 2002, pp. 45-59

[21] M. Monjib, *La monarchie marocaine et la lutte pour le pouvoir. Hassan II face à l'opposition nationale de l'indépendance à l'Etat de l'exception*, Paris, L'Harmattan, 1992

[22] M. Tozy, *Monarchie et islam politique au Maroc, Paris*, Presses de Sciences Po, 1999 ; A. Hammoudi, *Master and Disciple. The Cultural Foundations of Moroccan Authoritarianism*, The University of Chicago Press, 1997

Le deuxième de ces changements est la mutation de l'environnement politique. La « conjugaison de deux faits – la succession monarchique et l'accès de l'opposition au pouvoir – rend la configuration politique entre 1999 et 2002 inédite »[23]. En 1999, le changement de règne, « annoncé par une maladie chronique du roi Hassan II »[24], a été anticipé par ce dernier. C'est en effet Hassan II qui, à la suite des élections législatives de 1997, précipite les discussions avec les partis d'opposition en désignant Premier ministre le socialiste Abderrahmane Youssoufi, opposant de longue date. La formation d'un gouvernement dit « d'Alternance » est le signe d'un nouveau pacte politique entre l'opposition historique et la monarchie, après trente années de relations belliqueuses (1965-1993), communément appelées « années de plomb », entre la monarchie et la gauche marocaine[25].

L'accès de l'opposition au pouvoir est en effet le résultat d'un processus de réformes, engagé au début des années 1990 par le roi Hassan II. Une nouvelle culture politique émerge, orientée sur la négociation et le compromis, aboutissant à une « pluralisation plus assumée de la scène politique[26] ». L'ouverture politique se construit sur la rhétorique politique des droits de l'Homme, qui se traduit concrètement par la création de nouvelles instances politiques et par la mise en place de diverses instances de concertation[27]. Elle consacre la montée en puissance de la société civile[28] et d'une plus grande liberté dans le débat public comme dans la presse[29]. Au milieu des années 1990, les élections, qui jusque-là se limitaient, au prix de manipulations, à recouvrir d'une légitimité politique une élite cooptée en amont, prennent de l'importance dans le jeu politique. La montée en puissance de la gauche marocaine (à travers son principal parti, l'USFP) est ainsi consacrée par les scrutins communaux et législatifs de 1992 et de 1993, « les premiers depuis 1963 à échapper aussi largement aux manipulations[30] ». La scène locale se pluralise : elle devient le lieu d'intégration de la dissidence, par petites touches et progressivement, ainsi que le lieu de l'entrée en scène des islamistes en 1997. Ce nouveau contexte et ces nouveaux rapports de force ont un impact direct sur le ministère de l'Intérieur, et plus précisément sur sa fonction et sur sa conception de l'autorité. L'obsession du risque « putchiste » de l'opposition est désormais obsolète. Une nouvelle conception de l'ordre public émerge dans une tension entre les nouveaux acteurs politiques et l'appareil du ministère de l'Intérieur.

---

[23] M. Tozy, « Introduction », in M. Tozy (dir.), *Élections au Maroc, op. cit.*, p. 50

[24] Ibid

[25] M. Rollinde, « L'Alternance démocratique au Maroc : une porte entrouverte », *Confluences Méditerranées*, n°51, 2004, p. 57-67 ; A. Roussillon et J. N Ferrié (dir.), « Réforme et politique au Maroc de l'alternance : apolitisation consensuelle du politique », NAQD, n°19-20, 2004

[26] M. Tozy, « Introduction », *Élections au Maroc…*, op. cit, p. 49

[27] M. Rollinde, *Le mouvement marocain des droits de l'homme. Entre consensus national et engagement citoyen*, Khartala, Paris, 2002 ; M. Mouaqit « Le mouvement des droits de l'homme au Maroc. Du Makhzen à l'État de droit », *Annuaire de l'Afrique du Nord*, vol.34, 1984, p. 25-42

[28] A. Ghazali, « Contribution à l'analyse du phénomène associatif au Maroc », *Annuaire de l'Afrique du Nord*, vol. 28, 1989, p. 243-260 ; M. Catusse, « Le charme discret de la société civile. Ressorts politiques de la formation d'un groupe dans le Maroc « ajusté », *Revue internationale de politique comparée*, 2002, vol. 9, no 2, p. 297-318

[29] A. Hidass, « Le paysage médiatique au Maroc : le pluralisme organisé », *Annuaire de l'Afrique du Nord*, vol. 40, pp. 239-249

[30] B. Lopez Garcia, « Le Makhzen, la « Amma et l'arbitre au Maroc : administration et société civile aux élections locales et législatives de 1992-1993 », *Annuaire de l'Afrique du Nord*, vol.31, p. 416.

Le troisième changement est d'ordre économique. A la fin des années 1990, l'État n'est plus le premier employeur ni le premier financier de l'économie. A l'indépendance, l'orientation libérale de l'économie n'avait pas empêché un interventionnisme direct de l'État. Mais la dérèglementation économique, à la suite de dix années d'ajustement structurel (1983-1993), l'ouverture sur l'extérieur avec la signature d'accords de libre-échange en 1996 ainsi que les privatisations engagées au début des années 1990, tout cela transforme de manière radicale les dispositifs et les instruments de l'interventionnisme étatique[31]. Cette réorientation a un impact direct sur le ministère de l'Intérieur. Alors que ce dernier était un acteur central de l'économie administrée à travers son rôle de contrôle et de surveillance[32], il doit trouver sa place alors que toutes les préoccupations gouvernementales sont désormais tournées vers l'investissement privé.

Le quatrième et dernier changement concerne les territoires et la géographie sociale. Au tournant des années 2000, pour la première fois, le Maroc connait un renversement du rapport démographique entre les villes et les campagnes : 51% de la population est concentrée dans les grandes agglomérations urbaines contre 30 % en 1960. Ces mutations démographiques ont une forte incidence politique. Depuis l'indépendance et pendant des décennies, la stabilité du régime s'est construite dans le monde rural à travers l'alliance entre le pouvoir monarchique et les notables ruraux[33]. Avec le retour du jeu électoral en 1975, le poids des campagnes dans la géographie du Royaume a en outre permis qu'une confortable marge d'avance soit assurée lors des élections[34], en jouant de l'influence « traditionnelle » des élites sur les populations rurales. Le monde urbain au contraire a toujours été perçu avec méfiance par le ministère de l'Intérieur. En effet, alors que dans les campagnes la chaîne d'autorité, qui s'est appuyée sur les notables traditionnels, a pu être maitrisée, tel n'est pas le cas en ville. L'urbanisation a mis en évidence cette difficile emprise dans le monde urbain, notamment dans les plus grandes agglomérations. Casablanca en est le symbole et ce n'est pas un hasard si c'est là précisément, en 1981, que le wali a été imaginé et créé. Mais cette évolution n'a cessé de s'approfondir avec l'explosion urbaine du tournant des années 2000, qui cette fois a concerné l'ensemble des grandes villes du royaume, conduisant au changement de la configuration territoriale des années 2000.

Le wali, une figure au cœur de ces transformations

Ces différentes transformations modifient en profondeur l'assise politique, économique et territoriale du pouvoir, ses conditions d'exercice, ses dispositifs. C'est précisément le processus de réaction-adaptation des modes de gouvernement à cette nouvelle configuration que je me propose d'étudier, en prenant comme point d'entrée la figure du wali.

---

[31] B. Hibou, « Les enjeux de l'ouverture au Maroc : dissidence économique et contrôle politique », *Les Études du CERI,* n° 15, avril 1996

[32] D. Basri, *« L'administration territoriale au Maroc : ordre et développement »,* Thèse de doctorat en droit public, Université Pierre Mendès France, Grenoble, 1987

[33] R. Leveau, *Le fellah marocain défenseur du trône*, Paris, Presses de la FNSP, Paris, 1976

[34] B. Hibou, M. Tozy, « Les enjeux des élections au Maroc en 2002 », *Études du CERI*, 2002

Les mutations des années 2000 ont donné lieu à un regain d'intérêt des politistes, sociologues et historiens pour l'analyse du pouvoir au Maroc. Les travaux qui se sont consacrés à l'étude des modes de gouvernement ont principalement pris comme objet d'étude les mouvements sociaux[35], la sociologie électorale et les partis politiques[36], les élites[37] et le champ religieux[38]. Ils ont tous souligné l'ambivalence des modes de gouvernement dans la configuration des années 2000-2010, en mettant en évidence les « contradictions » et les « incohérences » du pouvoir. Celles-ci ont servi de fondement à deux interprétations dominantes. Pour la première, les mutations de l'art de gouverner ont permis aux formes de l'autoritarisme de se renouveler. Pour la seconde, les transformations en cours aboutissent à une situation hybride.
Toutefois, ces travaux ont pour la plupart appréhendé la situation des années 2000 dans une perspective transitionnelle : le processus de libéralisation économique et politique, engagé dans la décennie précédente, a servi de repère chronologique à ce qui a été considéré comme un changement vers une démocratisation du régime. C'est au regard de cette finalité que le règne de Mohamed VI a majoritairement été analysé. Or cette perspective a conduit à enfermer l'analyse dans une lecture binaire de l'exercice du pouvoir et de ses transformations, qui de ce fait a été analysé en termes d'avancées et de reculs, ou de ruptures et de continuités[39]. Comme le note Mohamed Tozy, ces lectures restent insuffisantes pour saisir la complexité des années 2000-2010 : « en réalité, les régressions ainsi décrites ne sont que des indicateurs de la complexité de la période actuelle qui doit plutôt être considérée comme une ère inaugurale ou comme une autre modalité d'adaptation du Makhzen à un environnement inédit[40] ». C'est précisément dans cette perspective que se situe mon travail de thèse. La figure du wali constitue à cet effet un site d'observation privilégié pour avancer dans la compréhension des modes de gouvernement et de ses transformations sur la période contemporaine.

Le wali est en effet une figure pertinente à double titre. D'abord parce que le wali représente à la fois le roi *et* le gouvernement au sein du territoire. Cette double représentation duplique ainsi le bicéphalisme caractéristique du pouvoir marocain. Autorité déconcentrée du ministère de

---

[35] F. 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 de doctorat. Aix-Marseille 3, 2005 ; M. Emperador Badimon, *Les Mobilisations des diplômés chômeurs au Maroc : usages et avatars d'une protestation pragmatique*, thèse doctorale, IEP d'Aix-en-Provence, 2011

[36] M. Bennani-Chraïbi, *Scènes et coulisses de l'élection au Maroc: les législatives 2002*. Karthala, Paris, 2004 ; L. Zaki (dir.), *Terrains de campagne au Maroc. Les élections législatives de 2007*, Khartala, Paris, 2009 ; M. Zeghal, *Les islamistes marocains, le défi de la monarchie*, La découverte, Paris, 2005 ; J. N Ferrié et J.C Santucci (dir.), *Dispositifs de démocratisation et dispositifs autoritaires en Afrique du Nord*, CNRS Editions, 2006

[37] M. El Boukhrissi, *Les élites et les changements socio-politiques au Maroc : des élites bloquées ?* Thèse de doctorat, Paris 8, 2003 ; P. Vermuren, *Le Maroc de Mohamed VI, la transition inachevée*, La Découverte, Paris 2009 ; A. Benhaddou, *Les élites du royaume. Enquête sur l'organisation du pouvoir au Maroc*, Riveneuve édition, Paris, 2009 ; A. Chahir, *Qui Gouverne le Maroc ? Etude sociologique du leadership politique local*, Centre marocain des sciences sociales, Casablanca, 2011

[38] Y. Bellal, *Le cheikh et le calife. Sociologie religieuse de l'islam politique au Maroc*, ENS Edition Lyon, 2011

[39] K. Bennafla (dir.) « Le Maroc, changement et faux semblants », *Confluences Méditerranée*, n°78, 2011 ; M. Catusse, F. Vairel, « Ni tout à fait le même, ni tout à fait un autre. Métamorphose et continuité du régime marocain », *Maghreb-Machreck*, n°175, 2003, pp. 73-91 ; A. Saaf, « Changement et continuité dans le système politique marocain », in B. Dupret, Z. Rhani, A. Boutaleb (al). *Le Maroc au présent*, Centre Jacques Berque, Casablanca, 2015, pp. 535-568

[40] M. Tozy, « Introduction », *Élections au Maroc,* art. cit., p. 50

l'Intérieur, le wali est un fonctionnaire du ministère. Il est nommé par le roi sur proposition du ministre de l'Intérieur[41]. Autorité équivalente à celle du préfet de région en France, le wali est le gouverneur de la préfecture du chef-lieu de la wilaya, chargé de coordonner l'ensemble des préfectures et provinces à l'échelle de la wilaya. Cependant, à la différence de la fonction de préfet de région, les compétences de coordination des services extérieurs et les missions propres à la fonction « wilayale » ne sont pas reconnues d'un point de vue juridique et institutionnel. La wilaya, structure de coordination supra-préfectorale, a été créée à Casablanca en 1981 au lendemain de violences urbaines, avant de s'étendre de manière empirique et progressive, au cours des années 1990, à l'ensemble des grandes villes puis d'être élargie à tout le territoire avec la loi sur les Région de 1998.

Le wali est ensuite particulièrement pertinent parce que cette figure est emblématique des transformations de l'État et des modes de gouvernement au tournant des années 2000. Avec la loi sur la Région de 1998, qui n'entre en vigueur qu'en 2000, le wali devient wali de région[42]. La régionalisation qui s'amorce tout juste traduit un glissement de l'action étatique et sa territorialisation. En outre, en juillet 2001, deux années après son accession au trône, le roi Mohamed VI nomme dans les grandes agglomérations urbaines des walis avec de nouveaux profils. Pour la première fois, les walis, qui jusque-là étaient tous des gouverneurs expérimentés, sont recrutés en dehors du ministère de l'Intérieur. Ces nouveaux walis ont en commun d'être ingénieurs de formation, issus de Grandes Écoles françaises (Ponts et Chaussée, X, Mines), anciens directeurs d'office ou d'entreprises privées. Ce renouvellement de profils s'étend progressivement à l'administration centrale, avec la nomination de profils similaires à la tête des grandes directions du ministère de l'Intérieur. Ces nominations sont suivies, six mois plus tard, d'une extension de leur compétence (formelle) à l'économie. En janvier 2002, la lettre royale sur l'investissement déconcentre sa gestion à l'échelle du wali de région : une structure est spécifiquement créée à cette fin, le centre régional d'investissement, placé sous son autorité. Mais l'enjeu de la lettre royale dépasse le simple objectif de promotion et d'aide à l'investissement privé. Pour la première fois sont formalisées des missions et une responsabilité de gouvernement au wali et les textes d'application qui mettent en œuvre la lettre royale donnent une assise formelle à la pratique du wali. La codification des missions du wali et la territorialisation de son autorité redéfinissent l'essence même de la fonction qui se distinguait jusque-là par son absence de reconnaissance institutionnelle, juridique et territoriale. Cette codification normalise donc le wali, d'un point de vue institutionnel, et territorialise son autorité tout en affirmant, dans le même temps, le lien d'exception entre le roi et le wali.

[41] Cette disposition a été modifiée par la nouvelle constitution de 2011 : c'est désormais le conseil des ministres qui est présidé par le roi qui acte de la nomination des walis. Toutefois, dans la pratique, le processus de validation par le roi est maintenu : il se fait en amont du conseil des ministres

[42] L. Akhmisse, *Le Wali de Région, agent d'une « décentration » de l'État au Maroc : processus complexes d'institutionnalisation dans les régions du Grand Casablanca*…, op.cit. , 2003

Casablanca, le lieu des innovations territoriales

Casablanca s'est imposée par sa dimension nationale : elle est « le lieu de concentration de la population, le lieu de la production et de la consommation[43] ». A Casablanca plus qu'ailleurs, on voit se cristalliser les transformations, et on les voit de façon accentuée. Casablanca offre de ce fait un terrain propice à l'analyse des mutations des modes de gouvernement. Capitale économique du royaume, où se concentre la finance, l'industrie et le commerce[44], Casablanca est aussi le lieu des transformations sociales, le berceau du mouvement ouvrier et des luttes politiques[45]. Sa croissance rapide, au cours de l'histoire du Maroc post colonial, a fait émerger de nouvelles formes d'urbanisation et de revendications sociales.

Les modes de gouvernement à Casablanca : un vide dans les travaux de sciences sociales

Plus grande ville du pays, la ville a été l'objet d'un fort investissement du pouvoir central. Elle a été le lieu privilégié d'élaboration et d'expérimentation de nouveaux dispositifs de pouvoir. Casablanca est ainsi le lieu de naissance de l'institution wilayale en 1981, inventée au lendemain des « émeutes du pain » et de la division territoriale de la ville qui a consisté à diviser Casablanca en cinq préfectures (puis sept et huit) et à fragmenter le tissu communal (en 5, 7 puis 27 communes)[46]. Cette réforme a contribué à y démultiplier les centres de pouvoir et a souligné l'absence d'autonomie de gestion de la ville. Casablanca est donc le premier lieu où s'exprime au tournant des années 1980, cette transformation des manières de gouverner, caractérisée par une gestion éclatée et une multiplication des instances techniques, avec, notamment la création de nouvelles structures et de nouveaux instruments de planification urbaine paradigmatiques de cet « urbanisme offensif », caractéristique de la gestion territoriale des années 1980-90[47]. Casablanca est également le lieu où de nouvelles formes d'intervention urbaine émergent, avec au milieu des années 1990, le changement d'échelle d'intervention des opérateurs privés, par exemple dans le logement social et la gestion des services publics. L'interventionnisme étatique glisse « de l'administration de la ville vers un gouvernement des hommes de la ville[48] ».

Casablanca et ses modes de gouvernements ont été peu étudiés. Michel Péraldi et Mohamed Tozy nous rappellent que « si les travaux historiques fleurissent, si les travaux d'expert s'accumulent (...) les travaux de sciences sociales manquent cruellement ou datent dans ce qui

[43] Je reprends ici l'expression de Laurent Fourchard utilisée dans un autre contexte pour décrire les métropoles du Nigeria et d'Afrique du Sud, in *Trier, exclure et policer. Vies urbaines en Afrique du Sud et au Nigeria*, Presses de SciencePo, Paris, 2018, p. 6

[44] Le Grand Casablanca comptait en 2004, 3,6 millions d'habitants, soit 12, 6 % de la population légale du Maroc, d'après le recensement du Haut-commissariat au Plan de 2004. L'agglomération de Casablanca stricto-sensu comptait à elle seule 2 950 00 d'habitants, soit un marocain sur dix. En outre, la région de Casablanca constituait en 2000 le premier pôle industriel et économique du Maroc : elle représentait 49,5 % de la valeur ajoutée totale de l'industrie, d'après l'étude du SNAT, le Schéma National d'Aménagement du Territoire (1999-2001)

[45] N. L Bernheim, « Labyrinthes de Casablanca, ville frondeuse », *Le Monde diplomatique*, février 1994

[46] Le chapitre 1 est consacré à la création du wali à Casablanca en 1981

[47] A. Rachik, *Casablanca : l'urbanisme de l'urgence*, Impr. Najah el jadida, Casablanca, 2002

[48] Je reprends ici l'expression utilisée dans autre contexte par B. Dumons et G. Pollet, « De l'administration des villes au gouvernement des « hommes de la Ville » sous la IIIIe République », *Genèse,* n°28, 1997 , pp. 52-75

est pourtant un laboratoire social, évident, émergent[49] ». Cette prise de distance des sciences sociales avec Casablanca doit notamment se comprendre au regard de la place qui y occupe le pouvoir central : les monographies sur les régions ou les villes, qui caractérisent la production historique dans le Maroc indépendant, ont été un moyen d'éviter d'aborder de front, dans un contexte autoritaire, l'histoire politique nationale. Casablanca ne permettait pas cet évitement, compte tenu de sa dimension nationale. Toutefois, cette absence de travaux sur les modes de gouvernement à Casablanca et de Casablanca ne signifie pas qu'il n'existe pas de travaux sur la ville, bien au contraire. Les géographes, les sociologues et les anthropologues urbains ont consacré leurs études aux pratiques citadines, aux marges urbaines, aux manques (c'est-à-dire concrètement aux bidonvilles), à la pauvreté urbaine et aux mouvements sociaux[50]. Ils ont mis en avant l'urbanité de ces populations et leur inventivité à travers leurs pratiques de débrouille et les violences générées par les diverses formes d'exclusion urbaine.

Depuis les années 2000, l'intérêt des chercheurs s'est porté sur les nouvelles formes d'urbanité[51] et les nouveaux types de projets[52], sur le renouvellement des élites politiques locales[53] et sur les mobilisations urbaines[54]. Même s'ils ne donnent à voir que des fragments de transformations, ces travaux montrent des transformations de plus en plus rapides et une configuration de plus en plus mouvante de la ville au cours de cette décennie. Mais ils ont peu traité des modes de gouvernement de la ville qui restent encore largement appréhendés à partir des dispositifs et indicateurs institutionnels. Les travaux du groupe de recherche porté par Aziz Iraqi et Mohamed Tamim, qui interrogent les recompositions des territoires dans les périphéries de Casablanca, se distinguent de ce point de vue[55]. Ils montrent le renouvellement des notabilités et leur

---

[49] M. Peraldi et M. Tozy, « Introduction. Métropole et production de subjectivité », *in* M. Peraldi, M. Tozy (dir.), *Casablanca: figures et scènes métropolitaines*, Karthala, Paris, 2011, p. 11

[50] S. Ossman, *Picturing Casablanca. Portraits of power in a Modern city*, Berkely, Cal., University of California Press, 1994; A. Arrif, *Le passage précaire: du bidonville au lotissement. Anthropologie appliquée d'une mutation résidentielle. Le cas de Hay Moulay Rachid à Casablanca*, Thèse de doctorat, Aix-en-Provence, Université Aix-Marseille 1, 1991 ; A. Rachik, « Périphérie, émeutes et politique urbaine : le cas de Casablanca », *Horizon maghrébin*, n°25-26, 1994, pp. 224-235 ; F. Navez-Bouchanine , « Citadinités et urbanité, le cas des villes marocaines », *in* M. Lussault Michel et P. Signoles (dir.), *La citadinité en questions*, Fascicule de Recherches n°29, Tours, URBAMA, 1996, p. 103-112 .

[51] D. Hauw, *Les opérations de relogement en habitat collectif à Casablanca (Maroc), de la vision des aménageurs aux pratiques des habitants*, Thèse de doctorat en géographie, université de Tours, 2004 ; I. Berry-Chikhaoui, « Les citadins face aux enjeux d'internationalisation de la ville de Casablanca et Marseille : où est le Nord, où est le Sud ? », *Autrepart. Revue de Sciences Sociales au Sud*, 2007, n° 41, p. 149-163 ; M. P Anglade, *Casablanca, une « ville à l'envers ». Urbanités métropolitaines au prisme de la marginalité sociale au Maroc*, Thèse de doctorat en géographie, Université François Rabelais de Tours, 2015

[52] R. Cattedra, *La Mosquée et la cité : la reconversion symbolique du projet urbain à Casablanca* Thèse de doctorat en géographie, Université François Rabelais de Tours, 2001 ; P. A Barthel, « Casablanca-Marina : un nouvel urbanisme marocain des grands projets » *Autrepart. Revue de Sciences Sociales au Sud*, n°55, p. 71-88 ; S. Aljem, *Politique des grands projets et gouvernance urbaine à Casablanca*, Thèse de doctorat, Institut National d'Aménagement et d'Urbanisme, Rabat, mars 2016

[53] A. Jafry, *La commune contre l'élu*, Centre marocain des sciences sociales, Casablanca, 2012 ; A. Iraki, « Réformes institutionnelles, refonte des territoires et rapports de pouvoirs dans la ville », Les Cahiers d'EMAM, n°19, 2010 (URL : http://emam.revues.org/116

[54] L. Zaki, *Pratiques politiques au bidonville, Casablanca (2000-2005),* Thèse pour l'obtention du doctorat de sciences politiques, Institut d'études politiques, Paris, 2005 ; W. Belarbi, « Les mobilisations sociales dans les territoires périphériques de Casablanca pendant les années 1990 », *L'Année du Maghreb, n°*12, 2015

[55] Ces travaux sont reproduits dans entre autre : A. Iraki & M. Tamim, « Réformes institutionnelles récences, refontes politiques administratives des territoires et nouvelles formes de gouvernance urbaine, *Les Cahiers d'EMAM*, n°17, 2009, pp. 85-114.

contribution au gouvernement de la ville, à partir de l'analyse des transformations des rapports de force locaux. Ils montrent également la diversité des acteurs et des configurations au sein de l'agglomération, « constituée suivant un processus cumulatif d'hyperurbanisation » de ces territoires.

Casablanca, une vision inquiétante de la ville.

A l'instar des grandes métropoles urbaines d'Amérique du Sud ou d'Afrique, Casablanca apparait, dans les discours publics et sociaux, comme une ville « chaotique » et largement ingouvernable. Les propos du roi Hassan II, tenus au tournant des années 1980, sont particulièrement révélateurs des représentations du pouvoir sur la ville : « nous invitons n'importe quel observateur à ne plus considérer Casablanca comme un géant créateur et générateur d'activités productives et rentables mais plutôt comme un géant qui pose des problèmes quotidiens aussi bien pour les habitants et les élus à l'échelon local ou national que pour le gouvernement »[56]. Cette « vision inquiète »[57] n'a fait que s'intensifier avec l'extension de la ville et de ses périphéries à la fin des années 1990. Certes Casablanca affiche des indicateurs bien moins importants, en termes de population comme de superficie, que ses consœurs d'Amérique latine ou d'Afrique. Mais au Maroc, l'effet de métropolisation s'y est fait sentir plus qu'ailleurs en raison de la « rapidité » du processus[58]. Casablanca est en effet « passée en une trentaine d'années au début du 20ème siècle, du statut de petit port de commerce-village de pêcheurs à celui de métropole[59] ».
Dans l'ouvrage qu'ils ont dirigé, Michel Péraldi et Mohamed Tozy donnent sens à ce « chaos apparent » : la ville serait fabriquée et ordonnée par les classes moyennes. « Il faut tordre le cou, disent-ils, à cette représentation, parfois diffusée par les planificateurs eux -mêmes, selon laquelle Casablanca serait une ville anarchique, chaotique, sans ordre ni plan (...). Casablanca est tout le contraire : une ville au développement planifié, organisé, gouverné. Ce qui par contre est moins gouverné, c'est le peuple urbain formé en dehors des structures tribales traditionnelles qui définissent ailleurs, y compris dans les mondes urbains anciens, les règles de la société policée : un peuple dont on sait peu de choses sinon qu'il est volontiers frondeur et affranchi[60] ».

Le wali est particulièrement pertinent pour interroger cette hypothèse. Aux vues de ce que je montre dans cette thèse, il me semble qu'à Casablanca, c'est précisément parce que la question du gouvernement des populations s'y fait sentir plus qu'ailleurs que la ville constitue un site privilégié pour y étudier l'art de gouverner.

---

[56] *Discours de S.M. le Roi lors de la séance de travail élargie avec les autorités préfectorales et les élues de Casablanca, jeudi 17 juillet 1980*, Préfecture de Casablanca, Royaume du Maroc, Ministère de l'Information, Discours et interviews de S.M le Roi Hassan II, Rabat, tome V pp. 468-473.
[57] M. P Anglade, *Casablanca, une « ville à l'envers », op. cit.*, p. 24
[58] N. Rochd, « Une métropole portuaire d'Afrique du Nord : Casablanca. Explosion urbaine et planification », *Les Annales de la recherche urbaine*, n°46, 1990, pp. 113-118
[59] M. P Anglade, *Casablanca, une « ville à l'envers »,* op. cit.,p. 19
[60] M. Peraldi et M. Tozy, « Introduction. Métropole et (productions) de subjectivité »,op.cit., p. 11

La redéfinition du wali : une contribution au gouvernement de l'incertitude

Ma réflexion, je l'ai dit, est partie d'une interrogation. Comment aborder les transformations des modes de gouvernement dans une métropole ? Après avoir défini mes points d'entrée (le wali comme figure d'autorité et Casablanca comme la ville par excellence), j'ai donc essayé de comprendre ce que la redéfinition et le repositionnement du wali en 2001/2002 , qui s'inscrivent dans un contexte de pluralisation des acteurs de gouvernement et qui rendent ce dernier moins lisible, disent des transformations de l'exercice du pouvoir.

Appréhender la nature de la fonction et de l'autorité du wali soulève des difficultés. A la différence du gouverneur, fonction qui, elle, repose sur une assise juridique et institutionnelle, la figure du wali n'a pas de reconnaissance juridico-institutionnelle préalablement et explicitement forgée. En outre, il n'a pas d'appareil de commandement institué comme en dispose les autres figures d'autorité. Le wali donne ainsi prise à des perceptions différentes et à des compréhensions différentes. Pour les uns, il est « un gouverneur comme les autres » mais, dans la pratique, il ne s'y réduit pas. Pour d'autres, il se distingue du gouverneur par sa position dans le protocole qui fait de lui un « super gouverneur », doté d'un « petit plus » de pouvoir. La question est alors de comprendre ce « petit plus ». Quelle est sa nature et quelle est son étendue ?

Pour lever la difficulté d'analyse et pour interpréter les changements dans sa redéfinition, les travaux classiques sur la place des agents d'autorité dans l'exercice du pouvoir ou sur les politiques publiques ne m'ont pas été suffisants[61]. En revanche, le travail de sociologie historique du politique développé récemment par Béatrice Hibou et Mohamed Tozy m'a particulièrement aidé. A partir d'une démarche wébérienne, qu'ils qualifient d'empirico-conceptuelle et d'idéal-typique, ils construisent deux figures du politique au Maroc, « la figure nationale » et « la figure impériale »[62], des figures idéal-typiques au sens où l'entend Weber, c'est-à-dire non des tentatives de capture d'une réalité, mais des « abstractions », des « irréalités », des « utopies »[63]. Cette démarche idéal-typique est une construction intellectuelle qui aide à mieux comprendre la nature des formes actuelles de gouvernement, en cherchant à les qualifier à partir de la combinaison singulière de « traits » qui relèvent pour les uns de l'Etat-nation et pour les autres de l'État impérial[64].
Ces deux figures du politique, qui renvoient chacune à un type de lien politique, permet de mieux comprendre cette autorité singulière et originale qu'est wali car elles permettent de penser la coexistence de deux registres de légitimité pour analyser le processus de formation de l'État au Maroc. Ma lecture du wali est que cette figure d'autorité se trouve à l'articulation de deux logiques de gouvernement : une logique d'État-nation dont le représentant territorial de

[61] Voir le chapitre 2 de cette thèse
[62] B. Hibou et M. Tozy, « Une lecture wébérienne de la trajectoire de l'État au Maroc », *Sociétés politiques comparées*, 2015, vol. 37
[63] En suivant en cela l'analyse de l'idéal-type faite par Jean-Pierre Grossein dont ils reprennent les termes : J.P. Grossein, « Leçon de méthode wébérienne » in M. Weber, *Conception fondamentaux de sociologie*, Paris, Gallimard-Tel, 2016, pp. 9-90.
[64] B. Hibou et M. Tozy, « Une lecture wébérienne de la trajectoire de l'Etat au Maroc », art.cité ainsi que B. Hibou et M. Tozy, *L'Etat au Maroc. Imaginaire d'empire dans l'Etat-nation*, Paris, Karthala, à paraître en 2020.

l'Etat, dans la droite ligne de l'héritage colonial et de la tradition préfectorale, est la figure de proue ; une logique impériale dont le lien direct avec le souverain et la faible institutionnalisation de la fonction le placent dans la filiation des représentants du sultan sur lesquels s'appuyait le pouvoir central pour assurer l'allégeance des territoires.

Cette lecture me permet de montrer, comme on le verra tout au long de cette thèse, que le wali traditionnellement assimilé au gouverneur est loin de s'y réduire : le fondement de son autorité et les attentes qui lui sont associées sont différentes. Deux dimensions coexistent chez le wali qui s'inscrivent chacune dans un registre de légitimation et dans un domaine de compétences distinctes. La première dimension relève de la légitimité impériale, sur laquelle se fonde l'autorité supra-gubernatoriale du wali, c'est-à-dire une autorité qui transcende les territoires d'autorité des gouverneurs et qui s'exerce même « sur » les gouverneurs et « sur » le territoire de ce dernier. Cette autorité ne repose sur aucune formalisation institutionnelle et juridique mais sur la ressource symbolique : il est le représentant du roi. La seconde dimension relève de la légitimité de l'Etat-nation, sur laquelle se fonde son autorité territoriale qu'il exerce en tant que gouverneur de la préfecture-chef lieu de la wilaya, puis en tant que wali de région (à partir de 1998). Ces deux dimensions sont consubstantielles l'une de l'autre tant sur le plan symbolique que sur le plan très concret de l'exercice de la fonction du wali et des interactions de la vie quotidienne.
Cette grille d'analyse m'a également permis de lever un second paradoxe, celui de la lettre royale de 2002. En effet, cette dernière normalise l'autorité du wali, en lui accordant une reconnaissance institutionnelle à travers la formalisation de ses missions et la reconnaissance d'une responsabilité de gouvernement concrétisée par des décrets d'application, mais dans le même temps elle l'exceptionnalise, en le repositionnant comme le représentant du roi sur le territoire et en créant ainsi une distinction symbolique vis-à-vis des autres acteurs territoriaux et des autres représentants de l'Etat que sont les gouverneurs.
Enfin, cette grille d'analyse m'a aidée à penser la spécialisation économique du wali, que réaffirme avec force la lettre royale de 2002. L'économie n'est pas considérée comme une sphère autonome à gouverner mais comme l'élargissement de l'espace social. Il n'y a pas de raisonnement économique mais un raisonnement social sur l'économie qui traduit un rapport impérial à la population : il ne s'agit pas de gouverner l'économie mais d'intervenir de façon ciblée et discontinue (dans un espace) pour assurer l'ordre public et social

A partir de cette compréhension globale d'une figure complexe, toute ma démonstration a été de comprendre la signification de la redéfinition du wali dans les années 2000 et 2010 au regard des modes de gouvernement. Ma thèse est que cette redéfinition est une modalité d'adaptation à la situation d'incertitude qu'engendrent les transformations de la société et la pluralisation de ses acteurs depuis les années 1990.
L'incertitude doit elle aussi être comprise dans la diversité de ses significations et de ses dimensions. L'incertitude est d'abord entendue comme l'expression de la contingence et de ses effets. A partir du milieu des années 1990, l'ouverture politique et les transformations économiques de l'Etat ont été accompagnées par la montée en puissance de nouvelles arènes, de nouveaux cercles, de nouveaux lieux de pouvoir et de nouveaux acteurs politiques, économiques et associatifs. Cette pluralisation est portée par deux dynamiques qui agissent

simultanément : d'une part, l'apparition de nouveaux acteurs qui jusque-là n'étaient pas présent dans les arènes de gouvernement, notamment avec la montée en puissance du secteur associatif et de la libéralisation économique ; d'autre part et simultanément, un processus de singularisation généralisé qui aboutit à la création d'une multitude de « micro-groupes » revendiquant une prise en compte de leur spécificité. L'hétérogénéité crée ce que Marilyn Strathern a appelé une « prolifération du social[65] » qui engendre une pluralité de dynamiques et démultiplie les options possibles, rendant l'environnement de plus en plus « incertain »[66].
L'incertitude a aussi à la fin des années 1990 une dimension économique, ou plus précisément, les relations que le pouvoir entretient à l'économie sont fortement marquées par l'incertitude[67]. Dans le Maroc postcolonial, l'emprise de l'Etat sur la société s'est principalement construite dans le champ économique : depuis les années 1960, la modernisation agricole a été l'instrument de pénétration de l'Etat dans les campagnes ; la création de nouvelles structures modernes pour la gestion économique des villes (régies publiques, offices ; entreprises publiques, etc.) a fourni un support au déploiement de l'administration territoriale dans le monde urbain. De cette façon, l'interventionnisme étatique, qui a reposé sur une panoplie de dispositifs techniques et instruments économiques, a permis de construire une base sociale et politique à l'Etat. Aussi, le pouvoir entretient-il un rapport ambivalent au processus de libéralisation économique entamé au milieu des années 1980, et qui trouve son plein essor dans la décennie 1990. D'un côté, il est soucieux de faire jouer un rôle plus important aux acteurs privés, et ce dans une logique de décharge mais de l'autre, il perçoit avec méfiance le développement et l'autonomisation des acteurs économiques. Car le pouvoir marocain a toujours eu comme ligne de conduite de maîtriser les mobilités économiques et sociales. Or cette maîtrise est rendue plus incertaine dans un contexte de libéralisation économique, ce qui rend précisément ce moment de transition et de transformation inquiétant. La « campagne d'assainissement » qui a eu lieu en 1995/96, à l'encontre du secteur privé, caractérisée par sa violence et son arbitraire, est précisément le produit de cette ambivalence, de cette incertitude. Elle est à la fois un rappel de la capacité du pouvoir à intervenir sur l'économie et un moyen de renégocier avec le privé son rôle dans l'économie.

La montée – réelle ou supposée, peu importe ici puisqu'elle est massivement perçue comme telle – de l'incertitude a suscité une reconfiguration des modes d'intervention de l'Etat. La redéfinition et le repositionnement du wali participent de cette reconfiguration. Cette réponse est contingente et circonstanciée : elle constitue une modalité d'adaptation à moindre coût à la configuration inédite qui arrive en 2001-2003 avec la succession monarchique (et son besoin d'affirmation d'un nouveau style de gouvernement) et la présence de plus en plus affirmée de l'ancienne opposition devenue partenaire de gouvernement (qui nécessite des aménagements

[65] M. Strathern, "What is intellectual property after?", in J. Law and J. Hassard (ed.), *Actor Network Theory and After*, Blackwell, Oxford, 1999 mis en exergue par M. Callon dans "An essay on the growing contribution of economic markets to the proliferation of the social", *Theory, Culture and Society*, 2007 (https://doi.org/10.1177/0263276407084701)
[66] M. Callon, P. Lascoumes, Y. Barthe, *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique,* Le Seuil, Paris, 2001 ; G. Balandier, *Du social par temps incertain*, PUF, Paris, 2013
[67] C'est une caractéristique que Jean-Yves Grenier a mis en évidence pour l'Ancien Régime et qui m'a fait réfléchir au cas marocain. Voir J.Y. Grenier, *L'économie d'Ancien régime. Un monde de l'échange et de l'incertitude*, Albin Michel, Paris, 1996

dans l'équilibre des pouvoirs). Les façons dont cette redéfinition du wali s'effectue permettent de faire l'économie, dans un contexte de forte concurrence entre pouvoirs, d'un rééquilibrage institutionnel entre eux. La redéfinition du wali s'appuie en effet sur des ressources symboliques (la lettre royale sur la geston de l'investissement) et sur le changement de profil de ces figures d'autorité, mais elle ne confère ni pouvoir juridique, ni pouvoir statutaire supplémentaires au wali. Ce repositionnement s'avère opportun car il ouvre de nouveaux espaces et de nouvelles options pour prendre en charge l'incertitude. Le wali devient en effet un rouage de plus en plus important qui permet d'allier de nouveaux modes d'intervention (issues de la légitimité impériale et de ses façons de concevoir le pouvoir dans la discontinuité, l'intermittence, l'implicite et le symbolique) et les modes d'intervention traditionnels de l'Etat-nation (dont il continue à bénéficier en tant que gouverneur).
Ce faisant, ce nouveau positionnement et cette nouvelle définition du wali introduisent de la souplesse et de la flexibilité dans l'Etat. Une flexibilité car la redéfinition du wali ne se fait pas de manière statutaire : le wali n'est pas investi d'une fonction unique, ni de responsabilités légales et juridiques. L'absence de formalisation légale de la fonction et de responsabilité juridiquement instituée est précisément ce qui permet cette souplesse dans des conditions d'incertitude. La lettre royale dote en outre le wali de ressources immatérielles et symboliques en l'instituant représentant du roi. Les ressources immatérielles dont il est donc doté sont précisément un autre levier du gouvernement de l'incertitude : transcendant les barrières juridiques, administratives et territoriales, elles permettent au wali de se déployer dans différents espaces et sur différents fronts. Mais ces ressources, qui font sa force et celle de l'Etat, sont aussi sa faiblesse car elles ne sont pas mobilisables en permanence et elles ne constituent pas des compétences à part entière. Les ressources symboliques fonctionnent en effet tant que l'on croit à leur légitimité et à leurs effets, elles fonctionnent donc dans des circonstances bien précises pour qu'elles puissent être effectives.
La prise en charge de l'incertitude s'opère *in fine* par un changement du dispositif d'intermédiation entre l'Etat et la société. La redéfinition du wali redéfinit en effet les conditions d'intermédiation du wali et de l'exercice de son pouvoir de médiation. La lettre royale et ses textes d'application le dote d'un nouvel appareil, le centre régional d'investissement qui institutionnalise la médiation du wali avec les opérateurs privés et de nouvelles ressources à travers le pouvoir de dérogation foncière. Par ailleurs, le renouvellement des profils renouvelle les figures de la médiation et leur expertise intrinsèque. Cette transformation des dispositifs de médiation à la disposition du wali accompagne un changement dans l'art de gouverner, qui s'avère être un art de plus en plus indirect. Ces transformations ne sont évidemment pas pensées et organisées mais elles adviennent dans un contexte d'accroissement des incertitudes. Comme l'ont montré Béatrice Hibou et Mohamed Tozy, le fait que ce mode impérial d'intervention fasse partie de la panoplie des modalités possibles de gouvernement (et soit donc considéré comme naturel) rend facile des adaptations qui permettent au pouvoir de tenter de contrôler et de maîtriser à moindre coût.

Les travaux de Boris Samuel sur le gouvernement de l'incertitude m'ont ici été d'une grande inspiration. Dans un tout autre contexte (celui des processus de quantification au Burkina Faso, en Mauritanie et en Guadeloupe), il montre comment les dispositifs macro-économiques et les formalisations quantitatives permettent de gouverner un environnement incertain. Pour

comprendre l'exercice du pouvoir en situation d'incertitude, Boris Samuel analyse les différentes façons par lesquelles les données sont construites, ce qui lui permet de montrer que l'incertitude, même radicale, n'empêche pas d'agir dès lors que le flou des chiffres ouvre des espaces de négociations[68]. Ses travaux m'ont aidé à problématiser la situation d'incertitude permanente dans laquelle exerce le wali, qui à la fois le conduit à multiplier les points de vue et amène le chercheur à multiplier les points d'observation du wali pour comprendre ce qu'il gouverne et comment il gouverne. De fait, bien qu'il agisse toujours en situation incertaine, et ce d'autant plus qu'il n'a pas de position institutionnelle et juridique instituée, le wali est relativement performant dans sa fonction gouvernementale. Performant au sens qu'il assure effectivement le maintien de l'ordre public et social, et qu'il est légitime. Or c'est précisément la flexibilité, la souplesse et la palette de possibilités d'interventions, autrement dit la pluralité des modes d'exercice de sa fonction, qui rendent ce gouvernement de l'incertitude possible. L'absence de formalisation de la pratique wilayale rend notamment la fonction perméable aux rapports de force et à la contingence. Elle donne de cette façon la possibilité d'une actualisation permanente aux relations de pouvoir, par nature mouvantes et sans cesse redéfinies. Cette souplesse permet précisément de comprendre la faculté d'adaptation du pouvoir marocain aux nouveaux rapports de force.

Le wali, une figure complexe qui nécessite une démultiplication des points de vue

Une question se pose. Comment travailler sur le wali lorsque l'on cherche à travailler sur les modes de gouvernements ? Ce travail se propose non pas d'interroger la fonction pour elle-même, mais de l'appréhender comme un « matériau » pour analyser le pouvoir et ses transformations. En tant qu'incarnation de l'État, le wali est en effet un marqueur « physique » du pouvoir. Suivre ses pas, c'est non seulement appréhender les mécanismes concrets par lesquels cet agent de l'État investit le corps social mais aussi, à l'inverse, ceux par lesquels la société « pénètre » l'État. C'est aussi appréhender les bases politiques et socio-économiques sur lesquels ces mécanismes reposent et par ce biais entrer au cœur des modalités concrètes de l'exercice du pouvoir.

Varier et articuler les échelles d'observation

Pour ce faire, il m'a fallu varier et combiner les échelles d'observation. Par exemple, pour comprendre le changement de paradigme que la lettre royale de 2002 a traduit, j'ai dû analyser à une échelle macro la redéfinition de la figure du wali en revenant sur les conditions qui ont rendue possible l'écriture de cette lettre, mais simultanément j'ai été conduite à observer, à une échelle micro et méso, les pratiques concrètes de gouvernement qu'ont déployé les walis à partir de ce moment.

[68] B. Samuel, *La production macroéconomique du réel. Formalités et pouvoir au Burkina Faso, en Mauritanie et en Guadeloupe*, thèse en science politique, IEP de Paris, programme doctoral sociologie politique et politiques publiques, 5 décembre 2013 ; B. Samuel, « Calcul macroéconomique et modes de gouvernement : les cas de la Mauritanie et du Burkina Faso », *Politique africaine*, 124, décembre 2011, pp. 101-126.

La variation des échelles qu'évoque Jacques Revel est une tradition désormais bien ancrée dans les sciences sociales du politique[69]. Les niveaux d'observations sont associés à des niveaux d'analyse très différents[70]. Aussi, pour qui s'intéresse à l'art de gouverner, l'observation « localisée du politique »[71] permet-elle d'avancer dans la compréhension des logiques et dynamiques d'ensemble : en multipliant les entrées et les niveaux d'analyse sur l'objet de recherche, la variation des échelles permet de « lui donner du relief[72] ». Les variations de focale de l'objectif sur l'objet d'analyse est un moyen fécond pour faire apparaître autre chose. Les travaux consacrés aux pratiques administratives des agents de l'État, qu'ils se situent « au guichet » ou dans les bureaux des préfectures, ont de ce point de vue été particulièrement heuristiques pour ma recherche. Le travail d'enquête de Vincent Dubois sur les interactions au guichet des caisses d'allocation familiale[73], celui d'Alexis Spire sur l'administration de l'immigration en France[74], ou encore celui de Sylvain Laurens sur les rapports des hauts fonctionnaires aux politiques d'immigration[75] donnent à voir, au-delà des discours et des pétitions de principes, les processus par lesquels le travail au concret des acteurs administratifs les plus subalternes fait advenir tel ou telle « politique ». Pour ces auteurs, la perspective ethnographique constitue d'abord une méthodologie d'enquête. Mais sur un même objet, construit à partir d'une problématique politico-institutionnelle, ils font varier les contextes d'analyse, les grilles d'interprétation et pour certains d'entre eux les niveaux d'analyse. Par exemple, l'analyse sociologique, basée sur la compréhension des interactions entre guichetier et allocataires, permet à Vincent Dubois de saisir les rapports pluriels qu'entretiennent les administrés à l'administration et la diversité des significations et des usages de l'institution qu'ils peuvent en faire. Mais ce n'est qu'en dépassant les approches purement interactionnistes et en inscrivant les relations « au » guichet dans des relations d'interdépendance bien plus larges, autrement dit en élargissant le regard aux trajectoires des agents administratifs, à la manière dont leur identité professionnelle se construit et en s'intéressant aux manières de faire des allocataires, qu'il donne à voir comment se fabrique l'institution et comment cette dernière contribue au quotidien à maintenir et reproduire l'ordre institutionnel et social.

Cette perspective est particulièrement adéquate pour l'analyse du wali, acteur multi-positionné. Le wali intervient en effet à différents échelons de l'action publique : à l'échelle locale en tant que gouverneur de la préfecture chef-lieu de la région, à l'échelle régionale en tant que wali de région, et à l'échelle nationale en tant que représentant de l'État. Ce multi-positionnement lui permet de mobiliser des ressources financières, légales et administratives à travers lesquelles il est seul en mesure d'exercer sa fonction et de compenser l'absence de reconnaissance statutaire de la fonction de wali. Ne prendre en compte le wali que dans sa dimension de représentation

[69] J. Revel (dir.), *Jeux d'echelles. La micro-analyse à l'expérience*, Paris, Gallimard, 1996

[70] J.L Briquet et F. Sawicki, « L'analyse localisée du politique », *Politix*, n°2, 1989, p. 6-16

[71] F. Sawicki, « Les politistes et le microscope », in M. Bachir (dir), *Les méthodes au concret*, Paris, PUF, 2000, pp.143-164

[72] B. Lahire, « La variation des contextes dans les sciences sociales. Remarques épistémologiques », *Annales. Histoire, Sciences Sociales*, vol 51, 1996, pp 396-401

[73] V. Dubois, *La vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère*, Paris, Economica, 2e éd., 2003

[74] A. Spire, *Étrangers à la carte. L'administration de l'immigration en France (1945-1975)*, Paris, Grasset, 2005.

[75] S. Laurens, *Hauts fonctionnaires et immigration en France (1962-1981). Socio-histoire d'une domination à distance*, Thèse de doctorat de sciences sociales, Paris, E.H.E.SS, 2006

de l'État, ce serait prendre le risque de ne pas voir tout le rôle d'arrangeur au niveau local[76]. Inversement, analyser le wali en ne prenant qu'un seul niveau d'analyse, uniquement dans ses interactions avec son environnement immédiat, ce serait prendre le risque d'accorder une signification surdéterminante au local[77] . « La compréhension politique du local[78] » passe par une prise en compte de ces jeux d'échelle afin d'éviter les pièges du localisme et d'isoler les stratégies locales des capacités de régulation plus globlal[79].

Plus concrètement, au niveau macro, la redéfinition des walis en 2002 ne peut pas faire l'économie d'une compréhension des dynamiques d'ensemble qui, d'une part, doit être appréhendée au regard des transformations de l'État et de la restructuration de l'économie et, de l'autre, doit être replacée dans le processus historique complexe d'institutionnalisation du wali. Les dynamiques et les transformations plus larges dans lesquelles s'insère la réinvention du wali et la redéfinition des représentants de l'État ne peuvent qu'être analysées à cette échelle et c'est ce qui m'a amené à interroger les dynamiques qui, dans le contexte du tournant du millénaire, ont conduit à redéfinir « par le haut » les profils des walis, leurs compétences et leurs responsabilités. Seules celles-ci permettent de saisir la part de conflits et de luttes politiques dans la redéfinition institutionnelle des walis : c'est un moment d'affrontement entre diverses administrations et l'État central, c'est un moment où de nouveaux rapports de force émergent au sein du gouvernement, c'est un moment où la monarchie redéfinit son positionnement face à la montée des élus et à une certaine velléité d'autonomisation des forces politiques et sociales. C'est un point rarement mis en évidence dans la littérature sur l'administration, et que seule une analyse macro-politique permet de souligner : la réinvention de la figure du wali est façonnée, travaillée par ces rapports de force. Bien évidemment, comprendre les transformations de la figure du wali, ce souci de contextualisation ne prend son sens que s'il est accompagné par une observation de ses pratiques au niveau local et par une analyse des jeux entre les différents niveaux de l'action publique.

C'est précisément sur cette articulation que je voudrais maintenant revenir. Ce travail se propose en effet de ne pas appréhender l'analyse des jeux d'échelle uniquement du point de vue des lieux d'observation du wali, mais aussi en cherchant à comprendre la signification politique que prend cette articulation des échelles de gouvernement. Le wali, je l'ai déjà mentionné, est un intermédiaire. Il est un acteur local, en interaction avec les acteurs de son environnement immédiat tout en étant aussi en lien avec l'échelon central de gouvernement. C'est dans cette relation que se déploient des rapports de force et des relations de pouvoir : l'exercice de son pouvoir dépend en effet de sa capacité à mobiliser de la ressource, compte tenu de la précarité institutionnelle de la fonction. Dès lors, l'insertion au sein de l'appareil central, les réseaux d'alliances et les socialisations professionnelles sont autant d'éléments déterminants dans la

[76] C'est une critique qui a caractérisé notamment les travaux sur le centre et la périphérie dans les années 1960-80 qui avaient un biais centralisateur.

[77] C'est une critique qui est désormais courante dans les travaux actuels sur le gouvernement de la ville. Voir par exemple, L. Fourchard (dir.) , *Gouverner les villes d'Afrique. État, gouvernement local et acteurs privés*, Karthala, Paris, 2007

[78] Ibid, p. 8

[79] P. Le Galès et D. Lorrain « Gouverner les très grandes métropoles », *Revue française d'administration publique*, 2003, n°7, pp. 305-317

capacité des walis à s'imposer dans le champ local face aux acteurs avec lesquels il est en concurrence. Prendre en compte les différents niveaux d'action publique fait en outre apparaitre la diversité des façons d'agir et d'exercer le pouvoir. Dans la mesure où la capacité à jouer dans les interstices dépend étroitement des modalités d'insertion au sein de l'État, les leviers de l'action du wali seront de nature très différente : un wali ancien haut fonctionnaire du ministère des Finances mobilisera plus facilement des ressources financières, ne serait-ce qu'en raison de sa plus fine connaissance des procédures financières, des fonds potentiellement mobilisables et des interlocuteurs efficaces tandis qu'un wali ancien conseiller royal sera plus en mesure de mobiliser le monarque, acteur central dans la définition de l'agenda public du gouvernement des villes.

S'intéresser à l'articulation des échelles de gouvernement permet de mettre en lumière la façon par laquelle les processus et les acteurs locaux façonnent le pouvoir central, participent à la formation de l'État et aux modes de gouvernement. Giovanni Levi l'a admirablement montré pour le Piémont du 17ème siècle[80] : l'État ne peut pas se comprendre par la seule analyse des grandes logiques politiques qui se jouent au niveau central et il importe de voir aussi les processus locaux. Cependant ces derniers ne peuvent être uniquement compris comme une analyse de la vie des sociétés locales elles-mêmes et c'est tout le contresens de la traduction en français du titre de l'ouvrage. Il ne s'agit pas du « pouvoir au village » mais plutôt de la façon dont les relations de pouvoir au village ne sont pas seulement influencées par le pouvoir central, mais comment elles influent elles aussi sur le pouvoir central. Autrement dit, ce que nous incite à faire Giovanni Levi, c'est de considérer simultanément la manière par laquelle le pouvoir central peut (ou non) s'immiscer dans la vie locale *et* la manière par laquelle la vie locale, avec ses propres conflits, ses litiges, ses sociabilités, ses stratifications, ses contraintes et ses opportunités, façonne l'État central. En adoptant cette perspective, je me suis donc attachée, tout au long de ma thèse, à observer le wali à l'échelle du gouvernement local en essayant de voir comment son autorité s'exerçait dans sa relation avec les acteurs locaux grâce à sa relation au pouvoir central *et* à l'échelle du gouvernement central en essayant de voir comment ses relations à l'État se déployaient à partir de sa propre trajectoire et de son insertion dans l'appareil d'Etat mais aussi à partir des logiques locales, des enjeux et contraintes vécues localement. C'est cette double perspective qui seule permet, me semble-t-il, d'avancer dans la compréhension des modes de gouvernement de Casablanca. C'est aussi elle qui seule permet de percevoir la place qu'y occupe le pouvoir central qui, malgré la rhétorique du désengagement et du retrait, reste un acteur majeur de la décision publique dans le moment contemporain et dans un contexte de montée en concurrence des instances politiques et des élus locaux. Ce faisant, je renouvelle le regard sur la ville. De fait, cette dimension est rarement prise en compte par la littérature sur les modes de gouvernement au Maroc. Lorsque les travaux sont focalisés sur le local, ils restent attachés à une compréhension du lieu d'observation qu'ils analysent ou se concentrent sur les seuls rapports entre local et central, entre périphérie (ou marge) et centre.

[80] G. Levi, *Le pouvoir au village. Histoire d'un exorciste dans le piémont du XVIIè siècle*, Gallimard, Paris, 1989

La multiplication des « lieux » et des points d'observation que je propose me permet ainsi de donner du relief à l'analyse et par ce biais, de saisir « l'ensemble des processus établissant la 'figure' de l'institution et conférant du sens aux pratiques qui en relèvent[81] ».

Saisir le wali par ses pratiques concrètes : une critique de l'État-makhzen omniscient et omnipotent

Investir le champ des pratiques est le deuxième axe qui structure ma démarche. Il existe très peu de travaux sur les fonctionnaires et les agents de l'administration au Maroc. Lorsqu'ils existent, ils adoptent une approche juridique et institutionnelle qui renseignent finalement très peu sur les pratiques de l'État au Maroc.

Ce travail se propose plutôt de « saisir » le wali « par ses actes »[82], par ses « pratiques »[83] et par ses « technologies de pouvoir »[84]. Cette approche s'inscrit donc dans une perspective wébérienne qui comprend l'État et les modes de gouvernement de façon relationnelle[85]. Je ne vais pas revenir ici sur une démarche qui est désormais bien connue de la sociologie politique. Je voudrais juste rappeler qu'à partir de ces présupposés, je me suis attachée à observer le plus finement possible les « manières de faire » des walis, au sens donné par Michel Certeau, en prenant en compte, comme il l'a fait ou comme Michel Foucault l'a souligné, les pratiques « aux marges » ou « aux pourtours » de l'institution wilayale de façon à en comprendre les conditions qui font intervenir le wali[86]. J'ai, en outre, suivi l'approche institutionnelle de Jean-Michel Eymeri-Douzans qui invite à se saisir de l'institution comme une « culture en action » et qui définit l'institution « comme un « composé indécomposable de représentations, de croyances, de savoirs, de savoir-faire et de pratiques »[87]. J'ai également adopté une approche « par le bas »[88], en « repérant » la pratique wilayale à partir des logiques d'actions, des tactiques et stratégies mises en œuvre par l'ensemble des acteurs politiques et sociaux, et non par le seul wali et les fonctionnaires de son administration.

---

[81] B. Lacroix, J. Lagroye (dir), *Le président de la république. Usages et genèse d'une institution*, Paris, Presse de SciencesPo, 1992, p. 10

[82] P. Bourdieu, *Sur l'Etat. Cours au collège de France 1989-1992*, Paris, Seuil, 2012

[83] M. de Certeau, *L'invention du quotidien – 1. Arts de faire*, Folio, 1990.

[84] « L'État, c'est une pratique. L'Etat ne peut pas être dissocié de l'ensemble des pratiques qui ont fait effectivement que l'Etat est devenu une manière de gouverner, une manière de faire, une manière aussi d'avoir rapport au gouvernement », in M. Foucault, *Sécurité, territoire et population. Cours au collège de France 1977-1978,* Paris, Gallimard, 2004, p. 282

[85] M. Weber, *L'objectivité de la connaissance dans les sciences et la politique sociale*, Plon, Paris 1965 (1904), traduit par Julien Freund. Pour une explicitation éclairante, voir J.P. Grossein, « Leçon de méthode wébérienne » in M. Weber, *Concepts fondamentaux de sociologie*, Paris, Gallimard-Tel, 2016.

[86] Je me suis inspirée de l'approche développée par Béatrice Hibou dans son travail sur la Tunisie ou dans son travail comparatif sur la domination en situation autoritaire. Voir *La force de l'obéissance. Économie politique de la domination*, Paris, La Découverte, 2006 et *Anatomie politique de la domination*, Paris, La Découverte, 2011.

[87] J. M Eymeri, « Pour une sociologie politique comparée des institutions et de l'action publique », in F. Dreyfus, J.M Eymeri (dir.), *Science politique de l'administration. Une approche comparative*, Economica, coll. « Études politiques », 2006, p.269-283

[88] Pour une théorisation, J.F. Bayart, « Le politique par le bas. Question de méthode », *Politique africaine*, n°1, janvier 1981, pp. 53-82 et pour une mise en œuvre, *L'État en Afrique. La politique du ventre*, Paris, Fayard, 1989.

De la sorte, il me semble que la figure du wali apparaît toute autre que ce que les travaux qui en parlent, directement ou non, le donnent à voir. Mon travail de recherche montre un wali qui n'est ni omnipotent, ni omniscient : il est soumis aux relations de pouvoir qui s'expriment dans la société et entre forces politiques ; il doit faire avec son absence d'institutionnalisation qui le contraint grandement même si elle lui ouvre simultanément d'autres moyens d'action ; il ne peut souvent intervenir que par les défaillances des autres acteurs ou par les vides créés par les concurrences ou les chevauchements de compétences. Ma recherche montre également que le wali, dans la période que j'étudie et qui correspond au moment néo-libéral, n'est pas un acteur qui aurait perdu de ces pouvoirs avec la montée en puissance d'autres acteurs de gouvernement. Je mets en évidence au contraire d'autres manières de gouverner et notamment sa fonction de médiation dans un gouvernement « fragmenté »[89], permis à la fois par sa position de coordination et par la force symbolique de la représentation.
Cette approche par les pratiques permet également de souligner deux caractéristiques centrales déjà évoquées. D'abord, l'importance de la contingence : celle-ci n'est pas seulement importante pour comprendre les conditions d'écriture de la lettre royale de 2002. L'attention aux manières de faire et aux modalités concrètes de l'action wilayale permet de montrer que le premier représentant de l'État n'est pas le maître du temps, comme il n'est pas le grand ordonnateur. Le plus souvent, ses moyens sont limités. Pour agir, il doit « saisir » le moment qui lui donne du pouvoir, il doit comprendre les opportunités que lui offrent une marge d'action, il doit évaluer les rapports de force, par nature instables et précaires, pour intervenir ou laisser faire… Ensuite, l'incertitude. Je ne reviendrai pas sur cette dimension longuement analysée plus haut, mais je voudrais juste souligner que ce n'est que par une analyse des pratiques que j'ai pu saisir cette caractéristique de gouvernement. Le wali est fondamentalement contraint par l'ensemble des incertitudes qui pèsent sur lui spécifiquement (du fait de l'absence d'institutionnalisation) et sur l'ensemble de la société ; mais ce sont ces incertitudes qui lui donnent en même temps la possibilité d'agir.

L'approche par les pratiques est également indispensable pour appréhender les ethos gouvernementaux et tous les processus subjectifs qui font l'action sociale. Weber l'avait souligné en son temps, en ne parlant pas de « pratiques » mais en mettant l'accent sur les processus de « quotidianisation » ou « modalité d'inscription dans la réalité quotidienne »[90]. Plus concrètement, il l'avait explicité à travers les notions d'« ethos » on l'a dit, mais également de « style », de « conduite » de vie fondamentales pour comprendre l'exercice de la domination. C'est aussi ce que véhicule la notion de « gouvernementalité » chez Foucault[91], qui ne comprend pas seulement les modes de gouvernement (pour ainsi dire « objectifs ») mais également « la

[89] P. Bezes, « Construire des bureaucraties weberiennes à l'ère du New Public Management, *Critique Internationale*, n°35, 2007, p. 17
[90] On peut penser évidemment à *Éthique protestante et esprit du capitalisme* (Paris, Gallimard-Tel, 2004) ou à ses essais réunis en français dans *Sociologie des religions* (Paris, Gallimard-Tel, 2006). Pour une réflexion approfondie sur le sens de cette insertion dans le quotidien (la quotidianisation), voir J.P. Grossein, « Présentation » *in* M. Weber, *Sociologie des religions, op.cit*., p. 68 et p. 123-124.
[91] Au sens où l'entend Michel Foucault : « L'ensemble constitué par les institutions, les procédures, analyses et réflexions, les calculs et les tactiques qui permettent d'exercer cette forme bien spécifique, quoique très complexe, de pouvoir, qui a pour cible principale la population, pour forme majeure de savoir, l'économie politique, pour instrument technique essentiel les dispositifs de sécurité », M. Foucault, *Dits et écrits,* tome III, Paris, Gallimard-NRF, 1994, p.655

manière de diriger la conduite des individus »[92]. Ces deux auteurs ont été des références importantes dans ma démarche[93] pour appréhender plus finement les manières d'être et de faire des walis, et plus généralement pour comprendre la place de ces choses plus difficilement appréhendables de l'art de gouverner dans le moment contemporain. C'est notamment ce qui m'a permis de montrer la diversité des façons de faire, de comprendre, de mettre en scène et de susciter l'adhésion de chacun des six walis que j'étudie et de distinguer de façon concrète la différence entre le wali et l'administration wilayale. En suivant les six walis qui se sont succédés à Casablanca entre 2001 et 2015, je ne me suis en effet pas seulement intéressée aux registres d'actions, aux outils et techniques mobilisés et aux logiques qui orientent et motivent les actions. J'ai aussi pu repérer les permanences mais surtout les différences de la pratique wilayale qui résident précisément dans les « styles » de chacun d'entre eux, qui renvoient à toute une palette de styles présent dans l'exercice du pouvoir au Maroc[94]. Les trajectoires personnelles, les rapports au pouvoir, les réseaux sociaux dans lesquels chaque wali s'insère tout comme les processus subjectifs qui façonnent les conceptions de l'autorité, de la représentation, de la responsabilité, tout cela influe sur les façons d'exercer la fonction et dessine ce faisant les contours de l'action de l'État.

Un comparatisme implicite

Ma démarche se caractérise également par un comparatisme implicite. Ce comparatisme a d'abord été suscité de façon très pragmatique par la quasi absence de littérature sur le wali ou sur toute autre figure d'autorité au Maroc, ainsi que par l'insatisfaction face aux travaux qui indirectement s'attachaient à lui. En ce sens, les questionnements soulevés par les travaux sur les préfets en France ont constitué un apport précieux pour élaborer mon questionnement. Il ne s'est en aucun cas agi d'assimiler les walis aux préfets de région ou même de comparer termes à termes leurs caractéristiques, mais de m'inspirer des points d'entrée et des problématisations proposés par les travaux sur les préfets pour avancer dans la compréhension des modes de gouvernement à partir de la figure du représentant territorial de l'Etat. J'ai donc réalisé une comparaison des problématiques[95], en m'inspirant des questions posées à partir d'une figure ressemblante (le préfet) et des façons par lesquelles celle-ci était analysée, comprise, travaillée

[92] J.-F. Bayart, « Fait missionnaire et « politique du ventre » : une lecture foucaldienne », *Le Fait missionnaire*, Lausanne, n°6, 1998, p. 9-38

[93] Sur la relation de parenté de Weber et de Foucault et sur les façons de les utiliser ensemble, je me suis inspirée de B. Hibou, *Anatomie politique de la domination, op.cit.* et B. Hibou, « De l'intérêt de lire *La Domination* de Max Weber aujourd'hui », *Lectures/Liens Socio*, mai 2014, https://journals.openedition.org/lectures/14098.

[94] Sur la place du « style » dans l'exercice du pouvoir : P. Brown, *Pouvoir et Persuasion dans l'Antiquité Tardive, vers un Empire chrétien*, Paris, Le Seuil, 1998

[95] Sur ce type de comparatisme, voir J.-F. Bayart, « Comparer par le bas », *Sociétés Politiques comparées*, n°1, 2008 (http://www.fasopo.org/reasopo/n1/comparerparlebas.pdf) et « Comparer en France. Petit essai d'autobiographie disciplinaire », *Politix*, n° 83, 2008/3, pp. 205-232 ; B. Hibou, *Anatomie politique de la domination, op.cit.*

et problématisée. Ce faisant, cette perspective m'a amenée à être attentive non aux ressemblances mais bien aux différences et à la « singularité » de « mes » walis[96].

Concrètement, compte tenu de la configuration propre au wali caractérisée par l'absence d'une reconnaissance juridiquement et explicitement forgée, j'ai orienté mes lectures non sur les approches par le droit et les dispositifs institutionnels, mais sur celles qui s'intéressaient aux pratiques des préfets. Plusieurs types d'approches et de questionnements ont plus particulièrement été riches d'enseignement pour ma recherche.

La question de l'appréhension de l'ethos préfectoral a constitué une première piste particulièrement inspirante pour mon travail sur les walis. Ainsi, j'ai particulièrement été intéressée par la façon dont Gildas Tanguy a analysé le processus de bureaucratisation de la fonction préfectorale entre 1880 et 1940 à partir d'autres processus que ceux traditionnellement pris en compte, comme les carrières (formation, recrutement) et les caractéristiques socio-professionnels[97]. En interrogeant la formalisation de l'institution à partir de différents lieux (l'Association de l'Administration Préfectorale, ligne éditoriale d'une revue municipale, le Parlement …), de différents contextes (élaboration des lois sur décentralisation, la réforme administrative, le protocole, etc..) et de différents sites d'observation (l'application de trois lois, la gestion des grèves, ..), il a pu retracer le « processus fragmenté de bureaucratisation »[98] et surtout la façon dont différents individus se projetaient dans la figure d'autorité préfectorale. Cette approche s'est avérée riche pour appréhender l'émergence d'un éthos préfectoral dans la France des années 1880-1940, avant même la constitution du corps préfectoral tel que l'entend l'historiographie classique. La situation que j'analyse est bien évidemment très différente mais la perspective ouverte par Gildas Tanguy m'a inspirée dans la lecture de la lettre royale de 2002. Mon travail montre que cette dernière a pu être interprétée de différentes manières, faisant apparaitre une diversité d'ethos et de manières de faire, suggérant que la fonction de wali peut être habitée de façons très différentes. S'il existe une communauté de pratiques et de façons de comprendre, bref une culture de corps au sein des agents de l'administration territoriale, la façon dont les walis conçoivent leur fonction est bien plus diversifiée. En effet, rares sont désormais les walis qui ont fait toute leur carrière au sein du ministère de l'Intérieur. Pour la majorité d'entre eux, leur trajectoire s'est réalisée en dehors de ce ministère et leur ethos s'est construit au moins partiellement en dehors de lui. De façon générale, même s'ils partagent tous une formation d'ingénieur, leurs façons de comprendre la fonction, d'envisager leur rôle, d'appréhender l'autorité ont été largement façonnées par toute un série d'autres facteurs et processus, et notamment par leur insertion dans la société, par leur appartenance à tel ou tel cercle de sociabilité et par les conditions et les circonstances de leur nomination. Autrement dit, l'existence d'une forte culture d'institution au sein des préfectures et la culture du commandement qui la caractérise ont tout à la fois permis que ces nouveaux entrants (par

[96] Sur cet accent sur les différences et les singularités, voir P. Veyne, *L'inventaire des différences*, Paris, Le Seuil, 1976 et J.F. Bayart, « Comparer par le bas », *art.cit.*, qui parle du comparatisme « comme opérateur de singularité ».

[97] G. Tanguy, *Corps et âme de l'État. Socio-histoire de l'institution préfectorale (1880-1940)*, Thèse de doctorat de science politique, Université Paris 1, 2009

[98] Ibid, p. 261

définition pas ou peu imprégnés de cette culture) soient facilement intégrés, mais aussi qu'ils puissent exprimer leur différence et laisse leur ethos et leur style s'exprimer librement sans qu'ils ne soient perçus comme un risque de remise en cause de l'autorité. Cette remarque est intéressante et elle contribue à définir des contours de ce gouvernement de l'incertitude : le ministère de l'Intérieur est suffisamment structuré pour permettre le déploiement d'ethos très différents, même s'il est suffisamment puissant et soucieux de contrôle pour, *in fine*, laisser le dernier mot à l'appareil administratif, et en l'occurrence à l'administration wilayale.

La question de l'expertise et de la « technocratisation » dans les processus politiques est désormais extrêmement bien balisée, et elle est même devenue l'un des thèmes classiques des travaux de science politique en montrant la porosité entre expertise et politique, pour ne pas dire l'impossibilité de délimiter les deux domaines[99]. Au Maroc, la technocratisation des figures d'autorités a été appréhendée de manière instrumentale[100] tandis que dans les discours publics, elle est saluée comme étant l'expression par excellence de la modernité gouvernementale[101]. Au contraire, pour aborder la question de la technocratisation des walis – question lancinante du débat sur ces figures depuis que les journalistes marocains ont repris ce qualificatif pour parler des nouveaux nommés – c'est davantage le travail de Gildas Tanguy qui m'a été utile pour traiter des usages de la technicité dans l'art de gouverner. En n'appréhendant pas la technocratisation comme « un mouvement linéaire vers une professionnalisation de la fonction mais comme un répertoire d'action »[102], il s'est attaché à restituer les façons par lesquelles les manières de voir et de faire des préfets fondés sur une revendication de compétences techniques s'étaient formées. Il a fait ainsi apparaitre l'émergence de la figure du préfet-administratif, avant l'heure. Ce détachement par rapport à une temporalité imposée et par rapport à une définition déterminée de la technicité m'a incitée à revisiter la trajectoire historique des représentants de l'État marocain. Depuis l'indépendance, celle-ci se caractérise en réalité par un renouvellement régulier des profils dans laquelle l'expertise a toujours tenue une place centrale dans l'histoire de l'administration territoriale[103]. Pour autant, la construction de la figure du gouverneur-expert ne s'est pas faite à partir d'une professionnalisation de la fonction de représentant de l'État mais par un emprunt à des corps extérieurs, en se fondant sur des savoirs et des expertises déjà formés. Cette perspective m'a donc permis de décentrer mon regard de caractère « nouveau » des techno-walis à partir du début des années 2000, pour interroger au contraire la spécificité de leur technicité au regard des technicités antérieures, c'est-à-dire la nature des expertises qui se sont succédées et des corps dans lesquels les walis avaient été successivement recrutés. Seule cette trajectoire permet de comprendre le changement du tournant du siècle.

---

[99] S. Brint, *In an Age of Experts. The Changing Role of Professionals in Politics and Public Life*, Princeton, Princeton University Press, 1994; M. Callon, P. Lascoumes et Y. Barthes, *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Le Seuil, 2001; T. Mitchell, *Rules of Experts. Egypt, Techno-Politics, Modernity,* Berkeley, University of California Press, 2002.

[100] A. Bouabid & A. El Messaoudi, *Technocratie versus démocratie*, Les Cahiers Bleus, Cercles d'Analyses politiques, Fondation Abderrahim Bouabid, n°9, avril 2007

[101] « Les techno-walis de la nouvelle ère : acteurs clefs du développement », *La Gazette du Maroc*, 4 décembre 2006 ; «Les walis technocrates se renforcent », *L'Économiste*, 23 juin 2005 ; « Une technostructure bienvenue», *L'observateur du Maroc*, 9 avril 2009

[102] *Corps et âme de l'État. Socio-histoire de l'institution préfectorale (1880-1940)*, op.cit, p. 259

[103] Ceci est l'objet du chapitre 4 de cette thèse

Les travaux sur les préfets m'ont également aidé à problématiser la question des rationalités gouvernementales. L'intérêt porté à la formation des sciences de gouvernement, à l'origine d'un « renouveau » des études préfectorales[104], a conduit à analyser cette figure à travers les savoir-faire politico-administratifs qu'elle mobilise. Pierre Karila-Cohen a par exemple analysé la surveillance de l'opinion publique sous la monarchie de Juillet à partir d'un instrument, le rapport d'enquête du préfet. En décortiquant la fabrique de cet instrument, il a montré comment émergeait « une rationalité nouvelle qui fait de l'opinion l'horizon de l'action gouvernementale[105] ». Son observation porte non pas sur le contenu de ces rapports, mais sur la manière dont ils sont établis. Il montre notamment que ces administrateurs ne recourent pas à des techniques et procédures spécifiques pour construire ces rapports mais qu'ils mobilisent une combinaison de ressources tirées des prérogatives institutionnelles et administratives que leur offre la fonction[106]. Ce point d'entrée – qui consiste à interroger les façons dont les outils de gouvernement sont fabriqués – a influencé mon approche des plans de développement élaborés par les différents walis entre 2001 et 2015, dans une configuration de plus en plus territorialisée de l'action publique. Ainsi, j'ai approché ces trois plans – et l'un en détail dans le chapitre 9– non pas à partir de directives explicitement et administrativement formalisées mais à partir de leurs propres façons de faire. Chaque wali a élaboré « son » plan de développement à partir de sa propre compréhension de son rôle, de sa propre interprétation des attentes du pouvoir central ou de la population, et de sa propre inclinaison (ou non) pour les questions économiques. Ceci m'a amené à souligner deux phénomènes importants très peu analysés dans les études sur des figures administratives au Maroc : d'une part, les ressources mobilisées pour concevoir et fabriquer les dispositifs d'action sont liées aux compétences intrinsèques de chacun des walis et à leur modalité d'insertion dans le tissu social et administratif du pouvoir ; d'autre part, les jeux d'alliance et de médiation à partir desquelles le wali organise son action ne se comprennent qu'à partir de ces moyens spécifiques à chacun des walis.

J'ai mentionné plus haut comment mon analyse a été fortement influencée par l'approche par les pratiques qui amène à ne pas voir les acteurs comme de simples exécutants de politiques définies au niveau central mais à les percevoir comme des contributeurs de l'action publique. Parmi ces pratiques, les « bricolages » sont souvent mis en évidence dans les travaux de sociologie politique. En revanche, l'importance des « arrangements » m'est apparue comme une contribution originale et très pertinente pour mon travail. Le rôle du préfet-arrangeur a été mis en scène de manière théorique par Jean-Pierre Worms dans le contexte de la V^{ème} république[107], puis a été conceptualisé par Pierre Grémion avec la notion de « structure informelle du gouvernement départemental ». Il montre ainsi que les préfets s'imposent par leur capacité à réaliser des « ajustements avec la règle[108] ». Cette « culture de l'arrangement » du préfet, que décrivent également François Dupuy et Jean-Claude Thoenig[109], traverse les

[104] V. Tournay, *Sociologie des institutions*, PUF, Paris, 2011
[105] P. Karila-Cohen, *L'État des esprits. L'invention de l'enquête politique en France (1814-1848),* Rennes, PUR, 2008
[106] « Chapitre VI : Le préfet face à l'enquête », ibid, pp. 239-266
[107] J. P Worms « Le préfet et ses notables », *Sociologie du travail*, n° 8, 1966, pp. 249-275
[108] P. Grémion, *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris, Éditions du Seuil, 1976, p. 256
[109] F. Dupuy et J. C Thoenig, *L'administration en miettes*, Paris, Fayard, 1989, p. 45

contextes historiques. Par exemple, Philippe Bézès montre bien comment les préfets continuent, dans le contexte tout autre de décentralisation, à jouer ce rôle d'ajusteur et d'accommodeur[110]. Saisir la spécificité des arrangements dans des configurations étatiques différentes m'a ainsi permis d'avancer dans la compréhension des modes de gouvernement au Maroc dans sa différence d'avec la France. Alors que dans ce pays, les ajustements consistent, pour le représentant de l'État, à adapter et ajuster les règles, pour les walis, dont le rôle d'arrangeur les replace en centre de gravité du jeu local, arranger signifie la faculté à pouvoir contourner les règles. Cela m'a également permis d'être sensible aux transformations des modalités par lesquelles l'arrangement se fait, qui reflètent les transformations des façons de gouverner. Concrètement, les walis n'« arrangent » pas de la même manière dans une configuration de gouvernement direct et dans une configuration de gouvernement indirect, où la délégation à des acteurs privés est de plus en plus intense.

Il y a certainement beaucoup d'autres problématiques et points d'entrées développés par les études sur les préfets qui m'ont inspirées, mais je voudrais terminer ce tour d'horizon par une dernier point, qui est central dans ma démonstration : la déconstruction du « mythe de l'omnipotence »[111] du représentant de l'État. Ce mythe a longtemps marqué les imaginaires politiques et les historiens ont montré comment cette représentation était utilisée par les acteurs eux-mêmes pour asseoir leur pouvoir et afficher une présence forte de l'État[112], mais aussi combien ce mythe occultait toute une série d'autres dimensions du préfet[113], et notamment celui d'arrangeur dont je viens de parler. Cette attention aux représentations, aux attentes, aux anticipations est au cœur de mon travail. Au Maroc plus encore qu'en France sans doute, le pouvoir central – et ses représentants avec lui – sont entourés d'une aura et d'une représentation d'omniscience et d'omnipotence, de la part des tenants du pouvoir comme de ses détracteurs, des élites comme de la population. Mon approche par les pratiques m'a permis de déconstruire ce mythe en faisant apparaître un wali souvent démuni, en retrait parfois, devant jouer des opportunités offertes par d'autres pour pouvoir agir. Analyser les représentations de l'autorité à partir de ces interactions, m'a amenée à comprendre que si les représentations sont fondamentales dans l'exercice du pouvoir du wali, ce n'est pas tant la fonction en elle-même qui les alimente que les conditions de nomination du wali, sa trajectoire et sa carrière, la façon dont il représente et se présente. En ce sens, au Maroc, la dimension symbolique d'incarnation de l'État joue un rôle particulièrement important dans l'espace public et contribue à nourrir cette représentation[114]. C'est ce que j'ai pu montrer autour de la lettre royale de 2002 : elle a eu

---

[110] P. Bezes, *Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, Paris, PUF, 2009. Il analyse la tentative de renouveau de la fonction préfectorale dans les ajustements qu'il permet à une échelle horizontale : voir sur ce sujet, le chapitre 6, « La genèse de l'État stratège ou l'influence croissante du NPM dans la réforme de l'État (1991-1997) » et partie consacrée au ministère de l'Intérieur : : « Le paradigme réorganisateur selon le ministère de l'Intérieur : remédier à la décentralisation par la déconcentration horizontale », pp. 358-361

[111] M. Biard, *Les lilliputiens de la centralisation. Des intendants aux préfets : les hésitations d'un « modèle français»*, Éditions Champ Vallon, 2007. Voir le chapitre III : « « Les « hommes du roi », ou la naissance d'un mythe », pp. 72-116

[112] B. Le Clère, V. Wright, *Les préfets du Second Empire*, Paris, Armand Colin, 1973

[113] Le travail de G. Tanguy a précisément consisté à montrer comment les surreprésentations sur le préfet politique ont occulté le « préfet administratif »

[114] Dans un court article au titre évocateur, Marc-Olivier Padis notait que sous la présidence de Nicolas Sarkozy, la « tentative de requalification de l'intervention publique au nom de l'impératif de sécurité (..) » s'est reconstruite autour de la figure préfectorale (p.105). L'auteur prend pour exemple l'organisation des débats sur l'identité nationale confiée par le chef de l'Etat aux préfets : c'est « une responsabilité qui a une valeur d'affichage » puisque

une portée avant tout symbolique en imposant une nouvelle hiérarchie entre acteurs, du seul fait du protocole. Le Protocole y est particulièrement codifié et porteur d'une signification politique forte dans la mesure où il est l'un des lieux de la distinction entre l'État incarné par le roi et l'État en tant qu'appareil administratif. La lettre royale a à elle seule requalifié l'intervention publique en confiant la responsabilité de l'investissement au wali, non pas à travers des textes et des institutions, mais en jouant de la symbolique protocolaire et en distinguant les walis des autres acteurs territoriaux.

J'ai été frappée par une chose : cette littérature sur les préfets, désormais très riche, néglige totalement la dimension économique alors même qu'elle traverse toute l'activité préfectorale, ne serait-ce qu'en filigrane. Grémion avait par exemple noté que l'emprise du préfet était d'autant plus forte que le territoire était industrialisé, sans en tirer aucune conséquence[115]. Cette absence me semble participer d'une démarche qui tend à séparer « le politique » de « l'économique » et « du social », comme l'historien Pierre Legendre le soulignait[116]. Il s'interrogeait sur cette occultation du préfet-économique, et à partir de l'analyse des tâches des préfets, concluait que l'organisation de l'État et la fonction de préfet relevaient en réalité de « l'histoire industrielle » et que la dimension économique des préfets avait été masquée par les lectures politiques de l'institution[117]. Pour autant, les travaux sur le préfet économique n'ont pas été développés depuis lors ou lorsque les activités économiques ont été abordées, elles l'ont été sous l'aspect de l'ordre public[118]. Or, ce que mon terrain m'a permis de comprendre, pour le Maroc mais je pense aussi pour la France, c'est que cette dimension économique du représentant de l'État va bien au-delà de ce seul aspect. Dans les arbitrages notamment, les choix ne relèvent pas que de telles priorités sécuritaires.

Cette attention à l'économique, je l'ai trouvée en revanche dans d'autres travaux, notamment ceux d'historiens de l'Ancien régime, à travers des détours étonnants mais riches. Le travail de Daniel Dessert sur le rôle joué par les intendants dans le financement de la monarchie m'a intéressé par son attention portée aux « fictions utiles »[119] : les intendants ont joué le rôle de paratonnerre contre le mécontentement social. Cette importance de la fiction dans le gouvernement de la ville m'est alors apparue à Casablanca. Avec la montée des élus depuis 2001, la ville s'est reconfigurée institutionnellement et politiquement. Le conseil de la ville et avec lui les élus sont censés être autonomes mais il s'agit en grande partie d'une fiction dans la mesure où ils n'en ont pas les moyens. Tout le monde fait « comme si » c'était le maire et son conseil qui décidaient. Cependant, cette fiction produit des effets : pour que la légalité soit

---

« la valorisation du corps préfectoral possède précisément cette dimension symbolique de restauration de l'affirmation de la présence de l'Etat (..) mais en désignant les préfets, il ne s'agit pas tant de rétablir une autorité de l'État que de désigner un patron, quelqu'un qui aura à rendre des comptes ».
Voir « Le consultant et le préfet », *Esprit*, n°3, 2010, pp. 99-107

[115] J.P Grémion, le pouvoir périphérique..., op. cit, p.

[116] P. Legendre, « La fonction économique du préfet et sa marque d'histoire », Administration, Revue des corps préfectoral, 1974 in P. Legendre, *Histoire de l'administration de 1750 à nos jours*. Presses universitaires de France, 1968 réédité sous Trésor historique de l'État en France, 1992, pp. 490-508

[117] G. Tanguy, 50 ans plus tard, fait le même constat en reprenant l'étude de Legendre

[118] R. Epstein, « Le préfet-ajusteur. Entre intérêt général et ordre public, après le pouvoir périphérique. » *Les cahiers de la décentralisation,* mars 2000

[119] D. Dessert, *Argent, pouvoir et société au Grand Siècle*, Fayart, Paris, 1984.

respectée (qui exige que le conseil de la ville vote toutes les décisions), elle devient une modalité de négociation ou plus précisément elle ouvre des espaces de négociation, les élus sont à ce moment-là dans la position de faire passer des priorités ou des demandes contre leur vote[120].

De même, le travail de Philippe Minard sur le corps des inspecteurs des manufactures textiles m'a ouvert des pistes d'analyse. En interrogeant « sur le terrain et dans leur condition d'application[121] » les pratiques de ces administrateurs, il propose une relecture des rapports entre l'État et l'économie au 18ème siècle. A partir d'une sociologie de ces agents et en prêtant attention à leurs préoccupations, à leurs doutes, leurs représentations et à leur ethos, il déconstruit leur image de contrôleurs rigides d'un État-Léviathan pour les montrer sous un jour bien plus souple, comme un dispositif qui loin d'entraver le passage de l'interventionnisme au libéralisme économique, l'a au contraire accompagné. Cette démarche m'a permis de comprendre que le changement de profil des walis livrait des indices intéressants sur la manière dont l'État concevait son rôle et sur les transformations de ce dernier, de concert avec la transformation des modes de gouvernement. L'ethos et les expertises financières des nouveaux walis ont, par exemple, permis des innovations majeures, notamment à travers la création de nouvelles structures gestionnaires, qui ont transformé les modes du gouvernement de la ville et reconfiguré la place du wali dans un contexte de décentralisation institutionnelle. Ces innovations ne sont pas le produit d'une intention étatique, comme cela est souvent perçu, mais ont émergé dans les rapports de force.

Mais pour aborder cette dimension économique, je me suis surtout inspirée des travaux d'économie politique. Une question a structuré ma recherche : pourquoi la redéfinition du wali s'est-elle organisée autour de l'investissement alors même qu'il est le premier représentant de l'État sur le territoire ? Autrement dit, comment comprendre la montée de l'économie dans les priorités du pouvoir ? La « managerialisation » des profils, leur spécialisation institutionnelle dans l'investissement en 2002 fait du wali un site d'observation privilégié pour en analyser les significations politiques, économiques et sociales. L'extension du champ d'intervention (formel) du wali, et ce faisant l'extension du ministère de l'Intérieur, à l'économie est le plus souvent interprétée comme une nouveauté. Frédéric Vairel, par exemple, avance que la mainmise du ministère de l'Intérieur sur l'économie depuis l'arrivée au trône de Mohamed VI est l'un des traits qui le distingue de l'époque antérieure[122], une analyse reprise par Thierry Desrue qui note « l'extension de la domination sur le champs économique[123] ». Toutefois, en observant ses pratiques, on se rend compte que le représentant territorial de l'État a toujours eu des compétences économiques. Un ancien wali que j'interrogeais sur le sujet s'est franchement énervé lorsque je lui ai parlé du caractère novateur de la place de l'économie pour les « nouveaux walis » et m'avait rétorqué : « Nous avons toujours fait de l'économie, mais sans

[120] Voir notamment les chapitres 8 et 9 de ma thèse

[121] P. Minard, *La fortune du colbertisme. Etat et industrie dans la France des Lumières*, Paris, Fayard, 1998 p.9

[122] F. 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*, op.cit.

[123] T. Desrues, « L'emprise de la monarchie marocaine entre fin du droit d'inventaire et déploiement de la 'technocratie palatiale' », *L'Année du Maghreb*, III, 2007 (http://journals.openedition.org/anneemaghreb/372)

le dire[124] ». La notion de « nouvelles compétences économiques » contenue dans la lettre royale de 2002 masque l'enracinement de la pratique du représentant de l'État dans l'économie. Elle est étroitement liée à l'expansion de l'administration territoriale au cours de la trajectoire de l'État marocain : l'économie a été l'un des champs d'affirmation de la supériorité technique du ministère de l'Intérieur et de son administration territoriale sur les autres ministères et sur les collectivités locales. Seulement, la pratique économique du ministère de l'Intérieur et de ses agents ne s'énonçait pas comme telle, elle ne s'objectivait pas comme telle.

Aussi pour comprendre ce que l'économie veut dire dans la configuration marocaine du pouvoir, je me propose d'interroger les pratiques économiques du wali en adoptant une démarche de sciences sociales qui prête attention aux relations (notamment économiques, mais pas seulement) entre acteurs, aux techniques et dispositifs économiques ou aux impacts économiques, aux intérêts et pratiques des acteurs économiques en contact avec le wali, aux rapports de force entre eux. Il s'est alors agi pour moi de comprendre la signification politique et sociale des conduites économiques, c'est-à-dire de procéder à une analyse non économiciste du pouvoir, y compris du pouvoir économique, dans la lignée des travaux menés par Béatrice Hibou[125]. Cette dernière s'inscrit dans une approche wébérienne de l'économie qui considère que « économique et non économique ne peuvent être séparés nettement parce qu'ils sont indéfinis, ou plus précisément, ne sont définis que par le contexte et le regard porté par la société[126] ». Cette approche de l'économie politique invite à une compréhension de l'exercice économique du pouvoir au plus près du terrain : il s'agit de dépasser les discours tout en les interrogeant et de s'intéresser à des situations très concrètes, à des dispositifs et des pratiques économiques quotidiennes.

Cette approche de l'économie politique appréhende « la pratique économique, comme une action sociale[127] ». Elle « remet (également) en cause les analyses en termes de relations causales qui seraient évidentes et surtout univoques. Weber est sensible à la multiplicité des arrangements, des liens entre variables, et à la complexité des relations. (...) Il cherche toujours à 'éclairer un fragment de connexions entre conditions et actions', et non à proposer une explication totalisante ; dans cette perspective, l'importance de la contingence conduit à considérer l'explication en sciences sociales comme nécessairement inachevée[128] ». Cette approche permet de dépasser les lectures instrumentales de l'économie, qui caractérisent la grande majorité des travaux d'économie politique sur le Maroc, et qui réduisent le plus souvent les logiques politiques à une volonté de manipulation de l'économie[129]. Tel est le cas des travaux

[124] Entretien avec Ahmed Arafa, ancien gouverneur et wali (1985-2004), Rabat, mai, 2017
[125] B. Hibou, *La force de l'obéissance. Économie politique de la répression en Tunisie*, Paris, La Découverte, 2006 et *Anatomie politique de la domination, op.cit*.
[126] B. Hibou, « De l'intérêt de lire *La Domination* de Max Weber aujourd'hui », art.cité.
[127] M. Weber, *L'objectivité de la connaissance*, op. cit. Sur l'importance de « l'action sociale » chez Weber, voir J.P. Grossein, « Leçon de méthode wébérienne », art.cité.
[128] B. Hibou, *Anatomie politique de la domination*, op.cit., p. 16.
[129] « Le patronat marocain : état des lieux et perspectives de recherche », Atelier de recherche CRESC-EGE, Rabat, 4 novembre 2015.

qui se sont intéressés à la constitution du capitalisme marocain[130], à la formation de l'État[131] ou encore aux réformes économiques[132]. Une même grille de lecture instrumentale a orienté les interprétations du nouveau discours d'autorité et de sa priorisation donnée à l'économie, interprété comme le signe d'un changement de forme de l'autoritarisme, ou alors mis sur le compte de la faculté du pouvoir à se réinventer en jouant des influences extérieures et en se réappropriant une rhétorique néo-libérale dominante. Toutes ces lectures intentionnalistes ne disent rien des modes concrets d'exercice du pouvoir et tombent dans le mythe de l'omnipotence de l'Etat et de ses représentants, voire du roi en personne.

Au contraire, en comprenant l'économie comme un processus aussi complexe et ambivalent que n'importe quelle action sociale ou politique et en analysant les pratiques quotidiennes du wali, j'en suis venue à penser qu'il n'y a pas de « wali économique », tout comme il n'y pas de « wali politique ». Ce qu'il y a, ce sont des acteurs multi-positionnés qui se situent au croisement de différentes sphères. Il n'y pas non plus de walis plus ou moins spécialisés dans l'économie selon leur profil et les moyens à leur disposition ; mais les uns et les autres envisagent différemment l'économie. La montée des « techno-walis » n'est que le reflet de l'importance donnée au managérialisme qui conçoit l'économie d'une façon très particulière. L'accent mis sur l'économie exprime une vision spécifique de la société, une vision qui définit ce qui fait problème et ce qui n'en est pas, ce qui doit être transformé et ce qui doit rester en l'état, ce sur quoi on peut agir et ce que l'on doit abandonner au laisser-faire.

Le développement urbain à l'épreuve du wali

La dernière perspective à travers laquelle j'ai saisi les walis est celle du développement urbain. En centrant l'observation sur les pratiques et les manières de faire, j'ai appréhendé le développement urbain à partir d'une vision relationnelle. Cette approche permet d'analyser les politiques urbaines en intégrant d'autres acteurs, d'autres niveaux institutionnels et politiques et d'autres modalités d'intervention que ceux mentionnés dans les discours et présents dans les dispositifs institutionnels. Je m'inscris ici dans la continuité de l'ouvrage *Le Gouvernement du social au Maroc*, dirigé par Irene Bono et Béatrice Hibou. Les différentes contributions à ce livre collectif ont notamment montré que « l'absence de l'État » ou l'inanité des politiques publiques ne pouvaient pas être assimilés à des situations « non gouvernées » mais que ces questions pouvaient être prises en charge par des dispositifs qui n'avaient pas été pensés pour cela ou qu'elles pouvaient être gouvernées à travers le truchement d'acteurs non institutionnels.

---

[130] A. Berrada et S. Saadi, « Le grand capital privé marocain » in J-C Santucci (dir.), *Le Maroc actuel I*, Paris, Editions du CNRS, 1992 ; S. Tangeaoui, *Les entrepreneurs marocains. Pouvoir, société et modernité*, Paris, Karthala, 1993 ; A. Benhaddou, *Les élites du royaume : essai sur l'organisation du pouvoir au Maroc*, Paris, L'harmattan 1997 ; M. Cammett, « Challenges to Networks of privilege in Morocco : implications of Network Analysis », *in* Steven Heydeman, *Networks of Privilege in the Middle East. The Politics of Economic Reform revisited*, New York, Palgrave McMillan, 2004, pp. 245-279

[131] D. Ben Ali, « Etat et reproduction sociale au Maroc : le cas du secteur public », *Annuaire de l'Afrique du Nord*, vol. 26, 1987

[132] A. Layachi, « Economic reform and elusive political change in Morroco», in Y. Zoubir (ed.) *North africa in transition : state, society, and economic transformation in the 1990*, Gainsville, university press of florida, 1999, pp. 43-60

Elles ont montré la pluralité des manières de prendre en charge le social. Ce faisant, ce collectif permet de revenir sur une appréhension de l'État comme un cadre organisé, ce que la sociologie des politiques publiques laisse implicitement entendre.

Dans cette thèse, j'ai suivi cette démarche pour appréhender les politiques de développement urbain à Casablanca et le rôle qu'y joue le représentant de l'État. Observer la pratique des walis permet de prendre en compte les situations où précisément il n'y a pas de politique publique officiellement affichée, où les politiques de la ville semblent évanescentes, voire inexistantes. Cela permet également de prendre en compte les imaginaires, les ethos et les styles dans les manières de gouverner. L'intérêt porté aux pratiques permet en outre d'apprécier l'action publique sous le jeu de multiples logiques. Ceci permet de dépasser l'analyse traditionnellement faite de l'intervention du wali en terme de « centralisation », pour au contraire appréhender la pratique étatique comme un processus d'interaction sociale continue. Ainsi, les situations concrètes font apparaître les dynamiques qui tendent à placer le wali au centre de gravité du gouvernement local en l'absence de toute politique publique. En m'intéressant au transport urbain à Casablanca par exemple, je montre que la « crise » du secteur met en tension un grand nombre d'acteurs, créant des « moments » de tension aigües qui seuls rendent possible l'intervention du wali. Les crises mettent les acteurs en disposition de nouer des alliances avec le représentant territorial de l'État qui de ce fait constitue dans ces moments précis un point de ralliement pour des forces très éclatées. Les multiples positions que le wali occupe et la légitimité que lui confère l'État le mettent en position privilégiée pour fabriquer des arrangements et de ce fait pour prendre en charge le gouvernement du transport urbain. Ceci permet de comprendre comment l'intervention de l'État est « construite» par les acteurs étatiques mais surtout comment elle est « formée », de façon inconsciente et inattendue par toute une série d'acteurs et à leur insu, dans un processus de conflits, de tensions, de négociations et de compromis entre différents groupes[133].

L'étude des manières de gouverner la ville à travers les pratiques quotidiennes du wali permet donc de revenir d'une autre manière sur l'idée ancrée au Maroc d'un État omniscient capable d'imposer son ordre sur le développement urbain. Elle permet également de souligner la place de la contingence dans l'art de gouverner. Comme je l'ai évoqué plus haut, l'action du wali est largement formée par les rapports de force et par les circonstances. Observer Casablanca est particulièrement heuristique en la matière. En l'absence de textes juridiques et d'institutionnalisation, le wali est tout de même un acteur important de ce gouvernement de l'incertitude. L'appréhension chaotique de la ville n'a fait que s'intensifier dans les discours publics comme dans les perceptions sociales. La configuration de plus en plus mouvante de la ville sous l'effet de sa métropolisation accélérée a alimenté les visions inquiètes de Casablanca et entretient l'idée d'une ville ingouvernable.

[133] Je reprends bien évidemment ici la distinction proposée par Bruce Berman et John Lonsdale entre « construction » et « formation » de l'État : B. Berman et J. Lonsdale, *Unhappy Valley. Conflict in Kenya and Africa, Eastern African Studies*, London, James Currey, 1992, 2 volumes. Cette approche a été diffusée et systématisé par J.F Bayart dans : "Hors de la "vallée malheureuse" de l'africanisme", *Revue française de Sciences Politiques*, vol.44, n°1, 1994, pp.136-139

Les transformations des modes de gouvernement, et notamment du gouvernement de la ville, peuvent dès lors être lues à travers le paradigme de « l'anarchie bureaucratique »[134]. La pluralité des acteurs poursuivant des intérêts différents, ayant des compréhensions différentes de la ville et sélectionnant différemment les priorités et les enjeux à relever crée une situation d'incertitude et d'indéfinition qui rend la maîtrise sur la ville aléatoire, sinon impossible. C'est cette dynamique qui ouvre la voie à l'intervention du wali, mais une intervention non définie à l'avance, non normée, dessinée à tâtons, davantage influencée par les réactions par à-coups que par la définition de lignes claires ou par des décisions définitives. La ville de Casablanca ne se fait pas principalement à travers de grandes visions, des interventions planificatrices ; elle se réalise à travers l'enchevêtrement d'une multiplicité de logiques divergentes voire contradictoires, dans des tensions et des conflits qui créent simultanément des espaces de pouvoir. C'est en ce sens que le wali est au cœur du développement urbain… malgré l'absence de toute compétence en la matière. Il est l'un des architectes « d'une formation chaotique de l'État et d'une réalité sociale urbaine imprévisible et irréductible à la planification urbaine[135] ».

Construire le terrain du wali : indices, pas de côté, …

On aura compris à la présentation faite jusqu'ici du wali et de son rôle dans les modes de gouvernement que mener une recherche sur lui n'a pas été chose évidente : difficile d'aborder de front un acteur à la fois craint et évanescent, omniprésent et insaisissable. Pourtant, je ne voudrais pas ici entrer dans le syndrome de ce que de nombreux chercheurs ont nommé « un terrain difficile »[136], tant il me semble que tout terrain est à la fois difficile et d'une certaine façon aussi « facile » dès lors que l'on sait construire des détours et des ruses pour y accéder, dès lors que l'on ne s'attarde pas sur les « difficultés » du terrain. En revanche, chaque terrain a ses spécificités qui conduisent à mener le terrain d'une façon particulière.

Repérer les traces du wali

Les caractéristiques du wali, et notamment son évanescence institutionnelle, m'ont d'abord obligée à faire face à l'absence de documentation sur cette figure. Au cœur de l'ordre public, le wali fait partie du ministère de l'Intérieur, ministère par définition difficilement pénétrable, surtout sur la période contemporaine. Même sur les périodes antérieures, il n'existe pas d'archives ni de travaux d'historiens sur les gouverneurs (puisque le wali est une création récente) ou sur d'autres figures emblématiques de ce ministère. Si elles existent, ses archives ne sont pas accessibles, rendant compliquée un travail historique sur les figures d'autorité et leurs évolutions dans le temps. Pour compenser ces lacunes, j'ai d'abord cherché de « grands

[134] A. Blum et M. Mespoulet, *L'anarchie bureaucratique. Pouvoir et statistique sous Staline*, Paris, La Découverte, 2003.
[135] L. Fourchard, *Trier, exclure et policer*, op. cit, p. 19
[136] Comme les numéros dirigés par D. Albera sur les « Terrains minés en ethnologie », *Ethnologie française*, 1, 2001, par D. Cefaï et V. Amiraux sur « Les risques du métier : engagements problématiques en sciences sociales », *Cultures et conflits*, 47, 2002 ou M. Boumaza et A. Campana sur « Enquêter en milieu « difficile » », *Revue française de science politique* dirigé par vol. 57, n° 1, 2007.

témoins », c'est-à-dire des figures qui, par leur longévité et la place qu'ils ont occupée, pouvaient m'aider à retracer les transformations vécues dans la durée et me faire pénétrer dans le fonctionnement concret de la fonction. Cette recherche a été finalement rapide et vite fructueuse, grâce sans doute au contexte dans lequel j'ai réalisé ma thèse, qui se caractérise d'une part par une ouverture politique et d'autre part par un renouvellement générationnel des administrateurs territoriaux dont certains ont le souci de témoigner ainsi qu'à ma connaissance du milieu politico-administratif du fait de ma « vie antérieure » de journaliste. C'est ainsi que M'hamed Dryef, ancien wali de Fès et de Casablanca et Abderrahim Mabchour, ancien fonctionnaire territorial à Casablanca ont été particulièrement généreux avec moi. Ils m'ont permis de retracer des trajectoires historiques, de pénétrer au cœur des modes de fonctionnement historiques de la ville et de la wilaya et de m'ouvrir des portes pour que j'accède aux rouages administratifs entourant le wali.

La seconde contrainte à laquelle j'ai dû me plier est directement liée aux modalités d'intervention du wali qui ont la particularité d'être le plus souvent non formalisées. Rendre compte de pratiques d'un agent dont la caractéristique principale est précisément l'absence de formalisation, est complexe. Il m'a alors fallu partir « sur les traces » du wali : repérer des indices, des signes, faire parler les silences comme nous y invitent Giovanni Levi et Carlo Ginzburg[137]. Pour repérer ces traces, j'ai commencé par démultiplier mes sources d'informations de plusieurs manières. D'abord en élargissant le champ des enquêtés : je ne me suis pas obstinée à vouloir parler aux walis mais j'ai cherché à rencontrer tous les acteurs qui étaient en contact avec lui, et même des acteurs qui n'étant jamais en contact avec lui avaient une idée, une représentation de ce qu'il était, devait être, faisait, ne faisait pas, aurait dû faire… En réalité, j'ai même pris comme stratégie de ne pas commencer par aller voir « mes » walis, mais au contraire de procéder par une autre « stratégie du pourtour », et ceci d'autant plus que les walis font l'objet de fantasmes et de craintes, à l'image de l'Etat au Maroc. Ensuite, pour repérer les traces du wali, j'ai collecté un nombre aussi important et diversifié que possible de matériaux, littérature grise, études techniques, documentation institutionnelle, mais aussi archives privées à l'instar des courriers envoyés par la wilaya et le wali. Car absence d'archives n'est pas synonyme d'absence de documentation : si l'Etat et ses administrations n'ont pas de « culture » des archives, s'ils n'ont pas l'habitude de garder des traces et de centraliser des archives dans un lieu défini[138], cela ne veut pas dire qu'il n'existe pas de documentation formelle. Comme nous y invitent les historiens de la microstoria, il m'a donc fallu construire mon propre matériau de recherche. Pour partir sur les traces du wali, j'ai recueilli trois types de matériaux. Il s'est d'abord agi des archives privées, notamment celles des opérateurs privés, des concessionnaires de service public et des acteurs associatifs. Ces archives sont principalement constituées de courriers en provenance des différents walis et de l'administration territoriale et de procès-

[137] G. Levi, *Le pouvoir au village..*, *op. cit.* ; C. Ginzburg, « Signes, traces, pistes », *Le Débat*, 6, novembre 1980, pp. 3-44.

[138] La politique des archives est très récente au Maroc ; elle est née avec la libéralisation politique et constitue l'une des recommandations de l'Instance Equité et Réconciliation dont les conclusions ont été rendues publiques en 2004. Les Archives nationales sont encore très pauvres et fragmentaires. Surtout, il existe une sorte de réticence à donner les archives à cette nouvelle entité, ce qu'atteste la prolifération des archives privées. Cette réticence est bien évidemment redoublée dans le cas du ministère de l'Intérieur. Sur ce sujet : la journée d'études «Quelles archives pour l'histoire du temps présent», organisée par Irene Bono, CRESC-EGE, jeudi 10 décembre 2016.

verbaux de réunions. Elles ont constitué l'un des matériaux les plus précieux à partir desquels j'ai pu contextualiser les événements, réunir les informations et leur donner sens. Il s'est ensuite agit des archives communales, en l'occurrence des archives de Casablanca auxquelles j'ai pu accéder grâce aux élus et de toute une littérature grise essentiellement constituée d'études techniques. Toute cette documentation a été extrêmement utile, notamment les avant-propos des consultants qui ont comme souci de contextualiser leur étude, de décrire les objectifs, les contraintes et les ambitions des commanditaires et donneurs d'ordre. Le troisième type de matériaux, enfin, a été constitué par des articles de presse. Les travaux d'historiens qui se sont penchés sur les administrations et leur fonctionnement au quotidien m'ont été d'une grande utilité pour faire parler les silences et les absences en m'orientant vers cette source qui va d'autant moins de soi dans un pays autoritaire. En effet, comme je l'ai déjà dit et comme tous les développements dans la thèse vont le montrer, le wali n'est pas seulement absent des archives. Il est aussi absent des textes juridiques et institutionnels. J'ai donc consacré un travail important au dépouillement de la presse. Je ne l'ai pas seulement fait à partir de la fameuse « lettre royale de 2002 » qui institue pour la première fois le wali, mais aussi, pour les années où le wali avait été « inventé » sans pour autant être reconnu, c'est-à-dire les deux décennies allant du début de 1981 à 2002. Mon souci a là aussi été de repérer des traces de l'action du wali, et d'interroger son absence alors même qu'il intervenait sur tel ou tel point.

C'est à partir de cet ensemble de « sources », constituées d'entretiens, de littérature grise, de rapports d'audits, d'échanges de courriers, d'articles de presse, que peu à peu, en traçant mon propre sillon, j'ai dessiné en creux les actions du wali.

Un terrain construit autour de trois lieux privilégiés

Le wali n'est pas seulement évanescent des sources. Ses compétences sont aussi, je l'ai rappelé, peu définies, et il est difficile de l'appréhender. Comme je vais le montrer tout au long de ces pages, on peut le trouver là où on ne l'attendait pas, on ne le trouve pas forcément là où on pourrait le croire « évidemment » là, et sa présence peut prendre des formes étonnantes. C'est la raison pour laquelle j'ai construit mon terrain à partir de trois « lieux », trois lieux complémentaires, trois lieux du politique qui m'ont fait voir le wali différemment.

Le premier de ces lieux, le moins évident de tous mais sans doute le plus riche, a été le transport urbain. Alors que le wali est théoriquement (institutionnellement, administrativement) absent de ce secteur, je me suis aperçue qu'il était au cœur de sa régulation. Suivre les transformations des transports urbains à Casablanca m'a permis de faire apparaître toutes ces modalités informelles ou non formalisées d'intervention, ces modalités indirectes et ces fonctions d'intermédiation que joue le wali et qui fondent son pouvoir.

Le deuxième de ces lieux est l'investissement. Au contraire de la précédente, cette entrée était logique et évidente puisque, par la lettre royale, le wali est institué le grand facilitateur des investisseurs. Suivre les modalités par lesquelles le wali intervient dans ce domaine n'a pour autant pas été un chemin balisé : pour comprendre le rôle et la place du wali, il m'a fallu comprendre ce que voulait dire l'investissement, et de façon plus générale encore, l'économie, pour les représentants de l'État. Ce « lieu » a donc été fondamental pour comprendre une autre

facette de la figure wilayale : le pouvoir, ce qu'il représente et comment il est représenté, mais aussi et surtout comment on en joue et on joue des rapports de force.
Enfin, le troisième et dernier « lieu » que j'ai investi est celui des individus représentants de la fonction. Pour être évident et indispensable, ce lieu était difficile à investir, comme je l'ai rappelé, non seulement pour atteindre « mes » figures (les 6 walis au cœur de mon travail), mais aussi pour faire parler les autres acteurs sur elles. Mais il a été rendu possible dès lors que les deux autres lieux avaient été explorés, et dès lors que par mes recherches, j'ai pu rassurer mes interlocuteurs quant à ma fiabilité, mon sérieux et ma discrétion. Ce lieu a été indispensable pour mieux faire apparaître les conceptions du pouvoir, les conceptions de la responsabilité, les conceptions de l'ordre public, conceptions qui ne sont pas uniformes ni figées mais qui varient en fonction des trajectoires, des sensibilités, des contextes, des rapports de force, des ethos de chacun d'entre eux. Pour ce faire, mon objectif n'était donc pas de réaliser une biographie de chacun des 6 walis qui ont été aux affaires à Casablanca entre 2001 et 2015, mais plutôt de donner à voir leurs manières de faire et de comprendre.

Pour tous ces lieux, j'ai mené d'abord des entretiens individuels avec plusieurs catégories d'acteurs : avec les walis, avec les fonctionnaires territoriaux (ceux de la wilaya, des communes, du conseil préfectoral et des régies), avec les élus, avec les administrateurs territoriaux, avec les responsables politiques, avec les opérateurs privés exerçant dans le secteur des transports urbains et, dans une moindre mesure, avec les promoteurs immobiliers et les délégataires des concessions de service public. J'ai principalement mené des entretiens avec des acteurs casablancais, mais quelques échappées dans d'autres grandes villes m'ont permis d'une part de comprendre la spécificité de la capitale économique mais aussi sa banalité, et d'autre part de suivre certains de « mes » walis dans d'autres contextes et d'autres fonctions. Au total, j'ai conduit des entretiens individuels avec 97 personnes, soit au total 160 entretiens car j'ai pour une grande majorité d'entre eux renouvelé les entrevues.
Pour les walis de Casablanca, j'ai pu en rencontrer cinq, l'un d'entre eux, Mohamed Hallab, n'ayant jamais voulu me rencontrer, y compris après que j'aie interviewé ses prédécesseurs ou successeurs. J'ai élargi le cercle des entretiens dans deux directions. D'abord avec les plus proches collaborateurs des walis. C'est ainsi qu'en moyenne, j'ai rencontré entre deux et trois collaborateurs proches de chacun des walis avec lesquels j'ai multiplié les entretiens. Ensuite avec d'autres walis ou gouverneurs qui avaient été en fonction dans d'autres villes ou régions. Enfin, avec des fonctionnaires des administrations territoriales et centrales.
Pour les terrains sectoriels, mes entretiens se sont réalisés à plusieurs niveaux. J'ai d'abord cherché à comprendre le secteur dans ses grandes généralités de manière à repérer les situations, les enjeux, les défis et le contexte dans lequel le wali intervenait, ou non. Ensuite, les allers et retours entre le terrain et la littérature m'ont permis d'affiner mon sujet d'analyse et mes grilles d'entretiens. C'est à ce niveau que mes lieux d'observation m'ont amené à rencontrer des responsables et des acteurs très divers. J'ai cherché à rencontrer des interlocuteurs aussi divers que variés pour multiplier les sources d'information.
Bien évidemment, cette présentation est didactique et ne correspond pas à la réalité de ma recherche. Dans le concret de mon travail, ces terrains sectoriels ont été fondamentaux pour comprendre les manières de faire et de comprendre du wali, tout comme les entretiens autour du wali m'ont fait appréhender les façons dont le pouvoir de ce dernier était perçu, inséré dans

les rapports de force et in fine comment il influait – ou non, et ce point est fondamental – sur la société.
J'ai construit mes entretiens de deux façons. D'une part, avec les acteurs du « pourtour », j'ai mené des entretiens semi-directifs dans la perspective de comprendre comment les acteurs pensaient, agissaient, appréhendaient les situations, problématisaient les enjeux. Pour saisir les manières de faire, j'ai contextualisé les entretiens en les construisant sur des moments clefs, du secteur des transports urbains comme de l'action des walis. J'ai étendu les entretiens à des acteurs parfois très éloignés du wali, mais qui permettaient d'entrer dans le détail de la vie d'un secteur, dans les logiques des acteurs et les représentations dont ils entourent les walis. D'autre part, avec les walis, objet central de la recherche, j'ai procédé différemment, en multipliant les rencontres. J'ai d'abord construit un entretien très libre autour de la manière dont ils conçoivent leur fonction. Après avoir installé une relation de confiance avec des questions très générales, j'ai dans les entretiens suivants abordé plus en détail leurs propres pratiques à partir de récits sur des moments particuliers, sur des questions en débat, sur leur compréhension des discours. J'ai pu ainsi m'entretenir à quatre reprises avec le wali M'hamed Dryef, à trois reprises avec les walis Driss Benhima et Khalid Safir, à deux reprises avec le wali Mohamed Kabbaj et, à une reprise avec le wali Mohamed Boussaïd et comme je l'ai dit jamais avec Mohamed Hallab.

Le deuxième dispositif d'enquête a été l'observation participante. En janvier 2014, alors que j'étais au début de ma thèse mais déjà compétente sur la question des transports urbains, j'ai pu intégrer l'instance de concertation avec la société civile mise en place par le wali Khalid Safir dans le cadre de l'élaboration d'un plan de développement pour Casablanca. J'ai ainsi fait partie du groupe de réflexion « mobilité », et j'ai pris part aux travaux et à la rédaction des propositions du comité « Mobilité-espace public ». Cette participation m'a permis d'assister aux différentes rencontres du comité et du groupe de réflexion, le plus souvent entre experts mais parfois en présence du wali, d'assister aux cérémonies officielles et protocolaires et d'être intégrée dans les différents groupes d'échange qui se sont constitués par la suite. C'est ainsi que j'ai participé à six réunions du comité de transport avec la société civile, que j'ai mené cinq entretiens pour le compte du comité, que j'ai été de quatre rencontres officielles avec le wali, que j'ai participé à deux journées de concertation avec les experts internationaux et à la cérémonie royale de restitution des travaux, ainsi qu'au compte-rendu sur l'état d'avancement du plan de développement, un an plus tard. Cette observation m'a permis de suivre au plus près la fabrication du plan de développement qui s'est étalée de janvier 2013 à septembre 2014. Ce suivi dans la durée a été essentiel car il m'a permis de voir concrètement fonctionner les instances de la ville dans son interaction avec le wali et son administration. Il m'a également donné à voir différentes observations *in situ* compte tenu du nombre de rencontres qui ont rythmé les travaux, et ce faisant les rapports de force, leurs évolutions, et le jeu des différents acteurs dans cette situation. Il m'a aussi et surtout donné la possibilité d'« anthropologiser » mon regard sur le wali en saisissant la place du protocole, du cérémonial, du style dans les manières de faire, en me rendant attentive aux perceptions et aux représentations, parfois contradictoires, dont le wali faisait l'objet, en me sensibilisant aux anticipations des uns et des autres et aux jeux de pouvoir. Deux autres événements auxquels j'ai pris part m'ont permis de participer à l'élaboration d'évènements qui faisaient directement intervenir le wali et les agents

de son administration : la préparation de « Casa smart city », organisé deux années de suite par le wali Safir et la journée « mobilité » organisée par la société de développement Casa transport, présidée par le wali. Ces deux événement ont été importants pour appréhender dans le concret le fonctionnement des instances administratives qui sont sous l'autorité du wali. Ma seconde grande expérience d'observation participante a été l'étude que j'ai menée dans le cadre du FASOPO pour le compte de l'AFD. La politique du Fonds d'Analyse des Sociétés Politiques est de « vendre » de façon intelligible à des opérateurs techniques, ici un bailleur de fonds, des travaux de recherche de façon à éclairer ces derniers sur une situation complexe à partir de la connaissance des chercheurs, et de permettre à ces derniers d'accéder à des informations, des observations et des compréhensions sinon difficilement accessibles. C'est ainsi que l'étude que le FASOPO a proposée à l'Agence française de développement sur les grands taxis de Casablanca m'a permis de pénétrer les locaux de la préfecture-wilaya et surtout de rencontrer son personnel et de lier des rapports de confiance avec eux.

Le troisième dispositif a été l'observation *in situ* des acteurs, ce qui m'a donné l'occasion d'opérer une sorte d'ethnographie et d'anthropologie de la pratique des walis, du fonctionnement de l'administration wilayale mais aussi du conseil de la ville. J'ai ainsi pu assister et observer le quotidien du service des taxis de la wilaya et du Centre régional d'Investissement en restant des journées entières dans les bureaux et les couloirs. J'ai eu par ailleurs le souci de démultiplier les lieux et les sites d'observation, pour me familiariser à la manière dont la ville fonctionne et dont les acteurs se positionnent. C'est ainsi qu'en compagnie d'un chauffeur expérimenté mais aussi en compagnie du fonctionnaire le plus compétent dans ce domaine, j'ai pu observer le fonctionnement des stations de Grands taxis…. C'est ce qui m'a permis d'entrer dans l'épaisseur du fonctionnement de la ville, de saisir quels étaient ses protagonistes, et la place du wali.
Cette observation s'est étendue à des conférences de presse, des séances du conseil de la ville, à des présentations publiques des programmes du maire et du wali et à des séminaires où intervenaient des acteurs en lien avec mon terrain, qu'ils soient wali, gouverneur ou agent de l'administration. Cette présence dans des sites très divers m'a permis de rencontrer plus facilement des acteurs parfois difficiles d'accès, de discuter informellement avec eux, de les observer et de saisir pleinement les manières de faire des acteurs qui, opérateurs privés, agents territoriaux et centraux, étaient en lien direct avec mes lieux d'observation. Cette présence à des moments « officiels », des moments de présentation et de mise en scène, a aussi permis de normaliser ma présence pour les membres de l'administration territoriale. Tout comme les acteurs que j'ai observé, j'ai joué sur les anticipations et les représentations : ma présence dans des conférences de presse ou des séances du conseil de la ville comme dans les comités transport m'ont fait apparaître pour certains « proche » du wali, m'ouvrant des portes jusqu'alors inaccessibles et m'ont permis d'obtenir de nouveaux entretiens et de construire ma chaîne de connaissances. Mes lieux et sites d'observation ont aussi été moins classiques. Pour multiplier les points de vue et les situations – de façon toujours à saisir la pluralité des manières d'être et de comprendre, des représentations et des processus de légitimation –, j'ai saisi des opportunités

inattendues. C'est ainsi que j'ai joué l'assistante d'un ancien wali qui dispensait un séminaire de dix heures dans une université privée auprès d'étudiants en master[139].

Le quatrième et dernier dispositif dans ma recherche a été la collecte et l'analyse des données. Je serai rapide sur ce point en ayant parlé auparavant. Ces données sont constituées d'une importante littérature grise (rapports d'audits, études techniques) et de documents confidentiels obtenus au cours des entretiens, de courriers administratifs rendus accessibles par manque de compréhension de l'intérêt qu'il pouvait prendre pour moi, ainsi que du dépouillement systématique de la presse sur les sujets concernant mes trois points d'entrée.

D'indispensables détours

Travailler sur les walis m'a obligée à opérer certains détours dans la construction du terrain. La raison première en est que la figure du wali est entourée de représentations problématiques pour la recherche. A l'énoncé de mon sujet de recherche, je me suis immédiatement rendue compte que la représentation sécuritaire du wali, parce que membre du ministère de l'Intérieur, introduisait un biais auprès de mes interlocuteurs. S'intéresser au wali soulevait des interrogations sur mon positionnement et freinait ainsi la parole de mes interlocuteurs. Et de fait, mes premières tentatives pour aborder de front les walis et les agents de l'administration du ministère de l'Intérieur se sont avérées infructueuses. Je me suis heurtée, au mieux, à des silences, au pire, à des refus. Le plus difficile a été d'avoir accès au personnel de l'administration territoriale et de pénétrer dans une préfecture pour observer le quotidien d'un service administratif.

Pour passer outre ces obstacles, j'ai opéré deux détours qui méritent d'être objectivés car ils participent à la compréhension de l'univers de l'administration territoriale.
Le premier détour a consisté à présenter mon travail non comme une recherche sur les walis, mais comme une recherche sur la gouvernance urbaine. Le caractère dépolitisé du terme de « gouvernance » a opéré comme un sésame. La gouvernance urbaine a toujours été comprise comme une question technique. Cela, en soi, a été très intéressant, car cela a souligné en creux la façon dont le politique est compris, mais aussi la façon dont la dépolitisation opère. Le terme de gouvernance a en outre permis aux acteurs que j'ai rencontrés d'entretenir un flou sur leurs responsabilités, me donnant à comprendre les jeux entre centres de pouvoir, et notamment les jeux entre niveau central et local, entre légitimité administrative et légitimité royale, etc. C'est dans ce cadre que j'ai pu pénétrer les locaux de la préfecture-wilaya et que j'ai pu obtenir un accord pour rencontrer le personnel de la wilaya : la question des taxis, du tram ou des bus, ô combien politique, n'est alors pas apparue comme telle mais comme une question technique, et par là même inoffensive.

[139] *L'Etat en action*, séminaire (10h), Master 1- E.P.I, École de Gouvernance et d'Économie de Rabat, (E.G.E), octobre -décembre 2016

Le deuxième détour a consisté à mobiliser mes réseaux personnels et familiaux pour accéder aux walis et aux agents de l'administration. Jouer la carte du professionnalisme, se présenter comme chercheure, se prévaloir de la recommandation de directeur de thèse n'est pas dans ce domaine d'une grande utilité. La cooptation a été un élément central pour construire le terrain avec les walis, les administrateurs de la wilaya et les agents du ministère de l'intérieur, mais cette cooptation s'est faite sur ma personne, non sur ma fonction, ou plutôt sur mon individualité au sein d'un groupe social et familial, non sur des qualités professionnelles. La confiance qu'assure le lien de cooptation a été fondamentale pour rencontrer les walis. Il est intéressant de noter que ce lien a souvent été très vite oublié au fur et à mesure de mes entretiens, mais le fait qu'il soit fondamental pour rendre possible la rencontre témoigne d'une culture.

Le troisième détour est directement lié à ma trajectoire personnelle. Il est indéniable que mon travail préalable de journaliste m'a permis de construire mon terrain. Le fait d'avoir travaillé (et pendant un temps, au début de la thèse, de continuer à y travailler partiellement) à la télévision publique et d'y être « reconnue » a été considéré par la plupart de mes interlocuteurs politiques et administratifs comme un signe de confiance. Me voyant comme professionnelle et fiable, mes interlocuteurs – qui souvent ne font pas la différence entre journaliste et chercheure – n'ont généralement pas eu peur de « fuites ». Le fait que j'ai travaillé ces dix dernières années pour une télévision publique a également joué un rôle : mes interlocuteurs n'ont pas cherché à limiter leur propos comme cela aurait pu être le cas avec un organisme de presse privé, ce qui n'est pas inintéressant à relever : les médias publics sont appréhendés, comme le prolongement de l'Etat.

Déroulé de la thèse - Présentation du Plan.

Dans cette thèse, je me propose de répondre à ma question de recherche (« que nous dit la redéfinition du wali des transformations des modes de gouvernement au Maroc ? ») en deux temps. J'interrogerai d'abord ce que signifient le repositionnement et la redéfinition du wali en opérant une généalogie de la lettre royale de janvier 2002. Ensuite, j'observerai des walis à l'œuvre dans des « moments » et des « situations » différents, à partir du secteur des transports urbains.

Approche généalogique

Interroger les transformations de l'exercice du pouvoir passe par une compréhension de la signification que prend la figure du wali au regard de la formation de l'Etat marocain et aussi regard de sa réinvention par la lettre royale de 2002. C'est ce choix de comprendre les significations dans leur historicité qui m'a fait adopter une approche généalogique, au sens où l'entend Michel Foucault, c'est-à-dire une approche qui consiste à « substituer au point de vue intérieur de la fonction le point de vue extérieur des stratégies et tactiques[140] ». Autrement dit, mon objectif dans cette première partie a été de mettre en exergue les conditions d'émergence de la lettre royale, en cherchant à comprendre la nature des questions historiques concrètes qui

[140] M. Foucault, *Sécurité, territoire et population, op.cit*., p. 121.

se posent en 2002 et d'interroger la réinvention de la figure au regard de ces questions historiques.

Il peut a priori sembler étonnant que cette généalogie prenne pour objet la lettre royale et non la fonction de wali elle-même et les dispositifs institutionnels qui lui donnent une existence. Ceci s'explique non pas par un présupposé sur la prééminence du roi, mais par la singularité institutionnelle du wali. Jusqu'à l'édiction de la lettre royale de 2002, seuls les actes protocolaires et solennels, tels les discours lors des cérémonies de nomination et d'installation des walis ou les dahirs de nomination, faisaient explicitement référence au wali[141]. Lorsqu'il est fait référence à cette figure dans les textes juridiques et réglementaires, c'est uniquement sous le statut de gouverneur du chef-lieu de la région. Inversement, appréhender le wali à partir des dispositifs institutionnels sur lesquels repose la fonction du gouverneur est compliqué du fait de la profusion des textes et de leur partialité : « plus de trois cents lois et règlements » citent expressément le gouverneur, la majorité d'entre eux concernant « les aspects d'exécution des lois et règlement en vigueur »[142]. Le choix de la lettre royale comme point de départ pour l'analyse du wali a précisément comme objectif de dépasser cette difficulté. Il permet de tenir compte de la dimension institutionnelle puisque la lettre royale de 2002 et les dynamiques qui lui sont sous-jacentes constituent un effort de normalisation institutionnelle ; mais cet effort est réalisé de façon originale, non pas les textes législatifs et constitutionnels mais par la parole royale, de façon non institutionnelle donc puisque, ce faisant, il n'y a pas de reconnaissance formelle du wali. Cette configuration particulière est déterminante à analyser pour comprendre la spécificité de l'exercice du pouvoir dans le Maroc contemporain.

La lettre royale constitue donc le fil conducteur de cette première partie. Les cinq premiers chapitres qui la composent sont consacrés à la redéfinition du wali et de ses compétences qu'institue cette lettre royale, dans une perspective socio-historique. Les deux premiers chapitres replacent la lettre royale dans le long processus d'institutionnalisation du wali. Dans le **premier chapitre**, j'analyse le processus qui fait advenir le wali en 1981, et précisément à Casablanca, afin de mettre en lumière la singularité de son autorité, d'appréhender les ressorts sous-jacents à sa faible institutionnalisation juridique et institutionnelle et de souligner la part de contingence qu'il existe dans sa création. Dans le **deuxième chapitre**, j'essaie de donner sens à la singularité du wali et aux détours que le processus d'institutionnalisation emprunte dans le but de comprendre les dynamiques à l'origine de la généralisation du wali à l'ensemble des villes du royaume dans la décennie 1990 et plus précisément d'expliquer pourquoi cette généralisation ne s'est pas accompagnée d'une reconnaissance légale et institutionnelle. Ce faisant, cette trajectoire fait ressortir en creux l'effort de normalisation que représente, en janvier 2002, la lettre royale qui, vingt ans après la création du wali, lui donne enfin une existence juridique et institutionnelle. Le **troisième chapitre** analyse la nouveauté principale de la lettre royale en termes de compétence : le wali est appelé à être le promoteur de l'investissement. Comprendre ce que signifie cette affirmation dans le champ économique, et plus précisément dans le champ de l'investissement, m'amène à m'interroger sur la

[141] Un dahir est un édit royal.

[142] Ce recensement des lois a été fait par l'ancien wali Moujahid dans sa thèse Moujahid, *Le gouvernement du Grand Casablanca à l'épreuve de la gouvernance urbain…*, op. cit., p. 356

signification de « l'économie » pour le pouvoir et le sens à accorder à la montée en puissance de l'investissement privé et des investisseurs dans les préoccupations gouvernementales**.** Le **quatrième chapitre** est centré sur le processus qui accompagne la lettre royale dans un autre champ, celui des nominations. Mon objectif est de saisir la particularité des walis nommés à partir de 2002 par rapport aux précédents walis. Je le fais en revenant sur la trajectoire de ces figures de représentants de l'État pour déconstruire la notion de « techno-wali » et comprendre plus précisément ce que recouvrent les compétences économiques exigées des nouveaux walis. Enfin, le **cinquième chapitre** analyse les nouvelles ressources confiées au wali par la lettre royale. Je montre que ses deux principaux instruments, le centre régional d'investissement et la dérogation foncière, constituent des modalités fondamentales du gouvernement indirect. Cette première partie montre que les walis « nouvelle manière » répondent à la montée en puissance de ces nouveaux acteurs de gouvernement que sont les acteurs privés, et qu'ils le font en s'intégrant dans un système de gouvernement au moindre coût qui passe par la médiation et l'intermédiation. Les walis s'avèrent des acteurs centraux et directs de cette modalité de gouvernement.

Construire des situations et des moments

Ma seconde partie est consacrée à la démonstration de cette interprétation à partir de l'analyse des walis en action. Pour cela, ma démarche reprend le principe de la sociologie des institutions et de la sociologie des métiers professionnels qui invite à interroger le fonctionnement effectif des institutions et à étudier empiriquement la manière dont les rôles institutionnels se construisent. Toutefois, interroger la place et le rôle du wali dans le gouvernement de la ville ne dit rien en soi dans la mesure où l'absence de formalisation de la fonction laisse prise aux rapports de force. Surtout, elle laisse une grande part aux anticipations et à l'interprétation. C'est pourquoi je me suis ralliée à l'idée de prendre en compte le rôle du wali « en situation ». Les walis sont des acteurs multi-positionnés. De ce fait, ils interviennent dans une pluralité d'univers et de situations sociales. S'intéresser à leur mode de faire oblige ainsi à porter attention à la diversité des agencements et des combinaisons d'acteurs dans le temps ce qui m'a amené, à la suite des travaux renouvelant l'analyse des préfets en France, à raisonner en termes de situations. Pour progresser dans l'analyse des modes de gouvernement, j'ai donc identifié des situations de tension et de conflit en m'intéressant aux négociations et aux compromis formels ou informels qui avaient nécessité l'entrée en scène, officielle et/ou officieuse, du wali. En m'inspirant des travaux sur la Turquie qui montrent tout l'intérêt qu'il y a à observer la pratique étatique à partir des arrangements[143], j'ai orienté mon observation du wali de façon à saisir comment « on » fait de l'arbitrage, comment « on négocie », comment « on fait de l'arrangement », dans un contexte de pluralisation des acteurs de gouvernement.
Pour circonscrire le champ d'analyse, j'ai investi un secteur en particulier, les transports urbains à Casablanca dans toute ses dimensions (bus, tram, grands taxis) et en l'appréhendant dans son articulation avec d'autres secteurs avec lesquels il est en prise direct (urbanisme, investissement

[143] M. Aymes, B. Gourisse, E. Massicard. *L'art de l'État en Turquie : arrangements de l'action -publique de la fin de l'Empire ottoman à nos jours,* Khartala, Paris, 2014

industriel, sécurité, circulation) de manière à voir le wali à l'œuvre dans l'enchevêtrement de ses rôles et de ses positions. Ce que j'ai par-là essayé de faire, c'est d'appréhender la spécificité des situations dans lesquelles le wali intervient.
Cette démarche m'a ainsi permis de repérer différentes situations qui font apparaître des « moments » dans lesquels le wali est en mesure de prendre l'initiative, que ce soit l'initiative de la négociation, l'initiative de la définition de la norme, l'initiative de fixation et de hiérarchisation des priorités. Dans ces moments, le wali n'apparaît plus seulement comme un centre de pouvoir parmi d'autres, il est au-dessus des autres. Ce que je conceptualise en termes de « moments » est donc cet espace-temps créé par une diversité de dynamiques et de logiques qui donnent, ponctuellement et souvent de façon contingente, la main au wali pour agir. Pour étudier ces moments, j'ai choisi différentes situations. Le choix a été à la fois chronologique et thématique. Chronologique, de manière à analyser l'ensemble des six walis et faire apparaître les différences de styles et d'ethos des walis. Thématique, de manière à prendre en compte la spécificité de l'objet analysé et les « logiques intrinsèques » (Weber) de chacun d'entre eux tout en faisant apparaître des similitudes de manières de faire et de concevoir le pouvoir.

Le **sixième chapitre** montre qu'en l'absence d'une définition précise du statut du wali, ses manières de faire et ses ethos possibles sont extrêmement étendus, la fonction pouvant ainsi être habitée de manières très différentes. Je le montre à travers de la réforme du système de transport en commun (par bus) à Casablanca, en soulignant la très grande différence entre deux walis aux conceptions du pouvoir presque opposées. Le **septième chapitre** illustre une situation où le wali peut agir précisément en raison de l'instabilité et de l'incertitude. Je le montre à partir de l'analyse de la façon par laquelle la convention de délégation de la régie publique des transports (le contrat) est mise en œuvre. Le **huitième chapitre** place le wali dans une autre configuration : la montée des acteurs de gouvernement élus, et notamment du maire, qui créent pour lui de nouvelles incertitudes. Cette situation nécessite que sa manière de gouverner soit réinventée, et les innovations proposées par les walis successifs relèvent du registre impérial. Je mène cette démonstration à travers la réalisation du tramway. D'une part, le wali crée de nouveaux truchements (dispositifs) à travers lesquels il mobilise de nouveaux financements et gouverne les élus ; d'autre part, le wali mobilise ses réseaux pour jouer l'intermédiaire dans la réalisation du tramway, en dépassant les blocages lors de la finalisation de l'ouvrage. Le **neuvième chapitre** illustre les conséquences de la pluralisation des acteurs de développement (élus, acteurs associatifs, opérateurs économiques) sur les modes de gouvernement du wali. Je le fais en m'attardant sur le plan de développement de 2015-2020 en montrant que le processus de concertation qu'il engage est un moment qui constitue pour lui d'appréhender les rapports de force et les relations de pouvoir pour trancher, arbitrer et façonner l'action publique. Le **dixième chapitre** illustre une autre situation d'incertitude qu'il faut gouverner : l'existence d'acteurs qui ne sont pas pensés pour remplir une mission de service public de transport urbain, les grands taxis. Je montrerai comment, face à une dynamique d'acteurs qui prennent en charge de manière non planifiée et non pensée des demandes sociales tout en poursuivant leurs intérêts propres, l'Etat est en mesure d'administrer les « vides » dans son espace d'intervention, en s'appuyant non pas sur des textes et des dispositifs légaux qui n'existent pas mais sur des conceptions de l'autorité et des compétences de gouvernement qui s'inscrivent dans le registre impérial.

Cette seconde partie me permet de saisir les dynamiques et les processus qui orientent et motivent l'action du représentant de l'État, de cerner les raisons qui poussent à agir ou ne pas agir, en accordant du poids et de l'importance aux acteurs sociaux dans la manière d'orienter l'action de l'État. Ce faisant, cela me permet d'avancer dans la façon de comprendre l'Etat et ses modes de faire au Maroc en situation d'incertitude.

PREMIERE PARTIE : CE QUE LA RAISON ECONOMIQUE FAIT A LA RAISON D'ETAT

La figure du wali a été introduite pour la première fois à Casablanca, de manière contingente, comme réponse aux violences urbaines. C'est peu à peu et de manière empirique qu'elle s'est imposée à l'ensemble du Royaume.
En juillet 1981, un mois après de violentes émeutes, l'agglomération de Casablanca est divisée en 5 préfectures : ces dernières sont coordonnées par le gouverneur de la préfecture de Casa-Centre qui prend pour cela le titre de wali. La fonction est introduite selon la même logique de division territoriale, en 1983 à Rabat, puis en janvier 1991 à Fès, Meknès, et Marrakech, puis en 1994 à Agadir, Tétouan, Oujda et Lâayoune, avant d'être généralisée, en 1998, à l'ensemble du Maroc avec la régionalisation et l'institutionnalisation du wali de Région. Durant près de 20 ans – entre 1981 et 1998 plus précisément – le droit administratif est resté silencieux sur les contours de la fonction wilayale. Ce n'est qu'avec la loi sur la régionalisation de 1998 que l'existence du wali est reconnue de manière institutionnelle. La transition de règne – en juillet 1999 – accélère le processus d'institutionnalisation. En janvier 2002, la lettre royale sur la gestion déconcentrée de l'investissement formalise le champ de compétences de la figure wilayale, l'économie, et fixe ses missions, la gestion et le développement de l'investissement privé. L'extrait ci-dessous en résume la teneur :

> Nous avons exprimé, à plusieurs reprises, notre volonté de promouvoir l'investissement (...) Cette démarche s'inscrit (...) dans la cohérence de notre conception renouvelée du concept d'autorité au service de la promotion de l'investissement, outil privilégié de la croissance.
> (...) Il nous appartient et nous plaît aujourd'hui, par la grâce de Dieu (...) d'étendre et de concrétiser, dans un domaine essentiel du développement économique et social, notre vision du rôle de l'autorité au service du citoyen. (...) Pour ces considérations, nous avons décidé qu'il sera créé, sous la responsabilité des walis de région de Notre Majesté, des centres régionaux d'investissement (...). Le Centre régional d'investissements, placé sous l'autorité du Wali (...) constitue l'administration territoriale interlocutrice privilégiée pour les investisseurs. Nous ordonnons, par ailleurs, que les commissions nationales dont l'avis est requis pour certaines opérations foncières, soient transférées au niveau régional (...) et placées sous l'autorité du Wali (...). La mise en œuvre des mesures que nous avons ordonnées exige que les Walis de Région de Notre Majesté soient dotés des prérogatives légales et réglementaires nécessaires pour prendre, aux lieu et place des membres du gouvernement compétents, les actes administratifs nécessaires à la réalisation des investissements (…)[144].

S'en suit, entre 2002 et 2004, la publication de trois décrets et cinq arrêtés ministériels, en application de la lettre royale, qui confère enfin une assise juridique au wali, inexistante jusque-là. On peut donc dire que, d'une certaine manière, la lettre royale de 2002, même si elle ne

[144] Lettre royale du 24 chaoual 1422 (9 janvier 2002) au Premier ministre relative à la gestion déconcentrée de l'investissement publiée au bulletin officiel du 17 janvier 2002. La lettre est reproduite dans l'annexe 1.

régule que des prérogatives particulières – l'investissement – « normalise » l'autorité wilayale qui s'était jusque-là singularisée par sa très faible reconnaissance institutionnelle et juridique. En outre, la spécialisation économique du wali n'est pas seulement institutionnalisée par la lettre royale de 2002 ; elle est également affirmée par le renouvellement des profils de wali, entamé dès 2001 et que la lettre vient confirmer par une mise en visibilité des nouvelles compétences demandées au représentant de l'État.
Enfin, dans les grandes agglomérations urbaines, comme Casablanca, le repositionnement du wali a un prolongement territorial. En 2003, son appareil a été réaménagé parallèlement à la réorganisation des instances communales : le « principe d'unicité de la ville » en a guidé la logique. Casablanca est depuis octobre 2003, administrée par une préfecture unique qui s'appuie sur huit préfectures d'arrondissements – les anciennes préfectures : celles-ci n'ont plus de personnalité juridique et morale comme dans la configuration antérieure, elles sont au contraire désormais pensées comme un démembrement territorial de la préfecture de Casablanca. Toutefois, cette réorganisation n'a pas modifié le lien entre les gouverneurs d'arrondissement et le wali dans la mesure où aucun texte n'est venu organiser les hiérarchies institutionnelles et fonctionnelles entre gouverneur d'arrondissement et wali. La préfecture de Casablanca a par ailleurs comme limite l'agglomération urbaine : les territoires périphériques du Grand Casablanca qui composent la wilaya de Casablanca sont administrés par une préfecture (la préfecture de Mohamedia) et deux provinces (Mediouna et Nouaceur).

L'objet de cette partie est précisément de comprendre cette lente maturation institutionnelle, à partir d'une approche généalogique de la lettre royale : il s'agit d'interroger les conditions dans lesquelles émerge, en 2002, cette redéfinition économique de la figure du wali de manière à comprendre le sens et la signification que prend cette montée en puissance de l'économie dans l'exercice du pouvoir. Il s'agira d'abord de comprendre l'invention même du wali. Pourquoi le pouvoir a-t-il ressenti le besoin de s'adjoindre un représentant supplémentaire au niveau local ? Pourquoi à ce moment précis (1981) et dans ce lieu précis (Casablanca) ? Pourquoi ce besoin a-t-il pris la forme d'une spécialisation économique alors même que le grand moment de la construction économique nationale (avec les grands investissements publics dans l'économie et la marocanisation) était pour ainsi dire passé ? Et pourquoi cette émergence s'est-elle réalisée en dehors des canons institutionnels traditionnels ? Il s'agira ensuite de suivre les changements qui ont amené à l'institutionnalisation progressive du wali. Durant les vingt années (1981-2002) qui séparent la naissance du wali de sa pleine institutionnalisation, le Maroc a connu des transformations économiques, politiques et sociales énormes. Qu'est ce qui, dans ces changements, a été le vecteur d'une montée en puissance de ce nouvel acteur ? Quel a été l'espace dans lequel il a pu affirmer sa présence et à partir de quels dispositifs de pouvoir ? Quelles contraintes le wali a-t-ils dû affronter pour s'affirmer et comment ont-elles façonné les contours de son institutionnalisation et de sa spécialisation ?

Pour répondre à toutes ces questions, je chercherai à saisir les ressorts du processus d'institutionnalisation du wali, en revenant, dans le premier chapitre, sur sa trajectoire historique. Mon ambition est de saisir la multiplicité des logiques qui font advenir, en 1981, le wali à Casablanca afin d'appréhender les ressorts sous-jacents à sa faible institutionnalisation juridique. Cette trajectoire fait ressortir, en creux, la rupture et l'effort de normalisation que

représente la lettre royale de janvier 2002 qui, vingt ans après la création du wali, lui donne une existence institutionnelle.

L'objectif du deuxième chapitre est de comprendre la signification que prend la création de cette nouvelle figure d'autorité au regard de la formation de l'État marocain. Pour cela, je mobiliserai les figures idéaltypiques de l'État-nation et de l'État impérial pour montrer que le wali a simultanément été pensé à partir du registre impérial et au service de la formation de l'État-nation. Cette interprétation devrait me permettre d'avancer dans la lecture de la lettre royale de 2002 qui rehausse la dimension impériale du wali dans un contexte de reconfigurations tant politiques qu'économiques et territoriales.

Dans le troisième chapitre, je voudrai m'appesantir sur la dimension économique de la lettre royale pour comprendre ce qu'y représente la notion d'investissement. Derrière celui-ci, je chercherai à montrer ce qui se joue entre acteurs de gouvernement et ce qu'entrainent les transformations économiques, politiques et idéologiques dans le moment du gouvernement d'alternance. La lettre royale devrait apparaitre ainsi tout à la fois comme un acte fondateur d'une nouvelle modalité d'intervention de l'Etat dans l'économie, comme l'expression d'un changement de regard de l'Etat sur l'économie, et comme le produit de luttes politiques et de concurrences entre acteurs politiques.

Dans le quatrième chapitre, je chercherai à analyser la nomination de nouveaux walis qui accompagne l'édiction de la lettre royale. En revenant sur la trajectoire historique des représentants de l'Etat, je chercherai à remettre en cause la qualification de « techno-wali » popularisée dans les médias et les travaux de sciences sociales pour montrer que ce sont plutôt les types de savoir et d'expertise qui changent, et que le profil d'ingénieur-manager est désormais privilégié. Je voudrai montrer que ces changements répondent aux transformations des modes de gouvernement et au besoin de nouvelles formes d'intermédiation.

Enfin dans le cinquième chapitre, j'interroge les nouveaux moyens que la lettre confère au wali pour comprendre la nature de ses pouvoirs. Le Centre régional d'investissement et la dérogation foncière devraient ainsi apparaître comme des dispositifs qui permettent de renouveler les modalités d'intermédiation avec les opérateurs privés. Je chercherai à montrer que ces dispositifs sont mobilisables en fonction des circonstances et des contextes, et qu'ils ne constituent pas des moyens d'action pérennes et stables.

Tous ces développements permettront, je l'espère, de poser à nouveaux frais la question de la représentation du pouvoir dans son rapport à la façon de gouverner. En offrant une analyse explicative de la trajectoire particulièrement originale de l'un des plus hauts commis de l'État, cette première partie entend contribuer aux débats sur la capacité d'agir dans un monde non seulement « incertain » mais aussi « pluriel ». Le cas du Maroc est en effet intéressant car il exhibe de façon explicite et raisonnée la pluralité des centres de pouvoir et le jeu sur les références historiques concurrentes.

Chapitre 1 : Le wali, une figure singulière

Dans ce premier chapitre, je me propose de mettre en évidence la singularité du wali, en revenant sur la trajectoire historique de cette figure d'autorité. Analyser le processus qui fait émerger le wali à Casablanca en 1981 permet d'interroger les formes prises par l'institutionnalisation du représentant de l'État. L'étude du wali met en effet en lumière d'autres formes d'institutionnalisation que celles habituellement étudiées pour un représentant territorial de l'État. L'acte de naissance du wali est un discours du roi : il ne sera suivi par aucune autre forme de reconnaissance institutionnelle, à l'exception des seuls actes protocolaires et solennels. Il importe donc de caractériser ce pouvoir. Pourquoi la parole royale n'a-t-elle pas ouvert la voie à l'action administrative et comment interpréter ce silence ? Quelles significations donner à cette absence de codification formelle de la représentation de l'État ? Que signifie dès lors « incarner l'État » dans le contexte marocain ?

Dans une première partie, j'analyserai les conditions d'émergence du wali à Casablanca en juillet 1981, et de son introduction dans les grandes villes du royaume durant les années 1990. En comparant les ressorts du processus d'institutionnalisation du wali et ceux du gouverneur, je montrerai tout l'intérêt qu'il y a à analyser, de façon aussi détaillée que possible, le processus historique qui fait advenir le wali en 1981. C'est ce que j'étudierai dans la seconde partie. Ce faisant, ce chapitre permet de déconstruire nombre de présupposés explicatifs de l'absence d'institutionnalisation du pouvoir et de l'autorité du wali. Il le fait en concevant autrement l'institutionnalisation, c'est-à-dire en ne la concevant pas à partir du formalisme juridique et administratif, mais en l'appréhendant à partir des ressources immatérielles qui donnent forme à l'autorité dans le contexte marocain. Cette analyse du processus très particulier d'institutionnalisation suggère, in fine, la pluralité des processus de reconnaissance et de légitimité du pouvoir, ainsi que la pluralité des façons de gouverner et de concevoir l'autorité.

1. Les émeutes de Casablanca : l'étincelle qui crée le wali

a. La naissance du wali

i. Les émeutes de Casablanca et la division territoriale de 1981

Le 20 juin 1981, une grève générale à Casablanca dégénère en affrontement violent entre l'armée et les manifestants qui fait plusieurs morts[145]. L'appel à la grève avait été lancé par la CDT, la centrale syndicale proche du parti socialiste marocain (l'USFP), rapidement rejointe par l'UMT, le syndicat historique[146]. Il s'agissait de dénoncer la « hausse démesurée des prix de

[145] Sur les émeutes de Casablanca : M Mounfiq, « Les émeutes de juin 1981 », *in* D. Le Saout & M. Rollinde, *Émeutes et mouvements sociaux au Maghreb*, Karthala, Paris, 1999, pp. 255-263 ; A. Rachik, « Périphérie, émeutes et politique urbaine : le cas de Casablanca », *Horizon maghrébin*, n°25-26, 1994, pp. 224-235 ; J. Santucci, « Chronique politique-Maroc, *Annuaire de l'Afrique du Nord*, « partie III. Le choc social de Casablanca et ses répercussions politiques », vol. 20, 1981, pp. 577-582

[146] L'Union marocaine du travail (UMT) est la centrale syndicale historique qui est créée à l'indépendance. La Confédération Démocratique du Travail (CDT) en est issue : elle a fait scission trois ans plus tôt, en 1978.

première nécessité »[147]. Un mois plus tôt, le 28 mai 1981, le gouvernement avait en effet annoncé une augmentation du prix de certaines denrées de base alimentaire allant jusqu'à 77%, justifiée par l'évolution des prix mondiaux de ces denrées et par les « charges croissantes de la compensation »[148], le dispositif dédié à la subvention des produits de première nécessité[149].
Unanimement décriée, la mesure avait déclenché meetings et manifestations dans tout le pays, conduisant le gouvernement à revenir sur ses décisions. Le 6 juin 1981, la hausse initialement envisagée avait ainsi été réduite de moitié, mais l'opposition, relayée par les deux centrales syndicales, exigeait désormais l'annulation totale de la mesure et un réajustement des salaires. Pour maintenir la pression, les syndicats appelèrent à une grève générale de 3 jours à Casablanca, du 18 au 20 juin. Le choix de Casablanca n'était pas neutre : à l'époque, la capitale économique du royaume concentrait à elle seule plus de 60% de l'activité industrielle et 72% des salaires[150]. Sa paralysie avait une portée symbolique, elle visait à accentuer la pression sur le gouvernement. Le samedi 20 juin, alors que s'abaissaient les premiers rideaux des commerces du quartier populaire Derb Sultan, des échauffourées entre l'armée et les manifestants dégénèrent[151]. Jets de pierre, bus brûlés, les manifestants s'en prirent aux banques et aux bâtiments publics. L'armée, déployée en force dès les premières heures de la grève, tira à balle réelle sur la foule[152]. Sur le moment, on ne connut pas le nombre de victimes mais en 2004, le rapport de l'Instance équité et réconciliation recensait 114 décès, des centaines de blessés et plus de 2 000 arrestations[153].

Les soubassements de la grève générale

Au-delà de la hausse des prix, la tournure violente de la grève générale s'explique largement par le contexte de blocage politique et économique. Au tournant des années 1980, l'impasse est en premier lieu politique[154]. Le consensus sur la récupération du Sahara – qui avait mis fin en 1975 aux relations belliqueuses entre la monarchie et la gauche marocaine et qui avait permis le retour du processus électoral en 1976 après 10 années d'état d'exception – s'effrite. A la veille des émeutes, l'essoufflement politique apparaît au grand jour : un projet de référendum sur le Sahara fuite avant son annonce officielle par Hassan II, prévue pour le 27 juin 1981 lors de la conférence de Nairobi. Il suscite l'ire de l'USFP qui s'oppose frontalement au roi. Les tensions sont en outre alimentées par « les espoirs déçus[155] » de la décentralisation de 1976. Un an avant les émeutes, en juillet 1980, le roi avait remis en cause les compétences décentralisées des conseils communaux des deux plus grandes villes du royaume, Casablanca et Rabat, avec

[147] J. Santucci, « Chronique politique-Maroc, art.cit., p. 577
[148] Ibid
[149] La caisse de compensation est un dispositif de subvention du prix des produits de base (farine, gaz, pain, huile, sucre) crée en 1941 et réformé en 1977
[150] A. Kaouia, *Casablanca, l'industrie et la ville*, Tours, Urbama, fascicule de recherches, n°30, tome 1, 1999
[151] M Mounfiq, « Les émeutes de juin 1981 », art.cit, pp. 255-263
[152] R. Dercours, « Après les émeutes de samedi, Casablanca est en état de choc », *Le Monde*, 25 juin 1981
[153] *Synthèse du rapport final*, Royaume du Maroc, Instance Equité réconciliation, Commission nationale pour la vérité, l'équité et la réconciliation, p. 11
[154] «Dossier. La transition bloquée. L'État, la bourgeoisie, les progressismes : aucune perspective de changement », *Lamalif*, n° 115, juillet 1980
[155] M. Jibril, « Les évènements et les problèmes de fond », *Lamalif*, juillet-aout 1981, n°127, p. 30

le transfert par décret des pouvoirs exécutifs des présidents de commune au gouverneur[156], ce qui n'avait pas manqué d'alimenter les « critiques, par presse interposée, de l'USFP »[157], parti qui avait remporté les élections locales de 1976. L'impasse est aussi économique. Les difficultés conjoncturelles accumulées en 1981 – sécheresse, chute des exportations marocaines du fait de la récession mondiale et tensions inflationnistes liées à la forte dépendance aux importations – viennent s'ajouter aux limites structurelles de l'économie marocaine et forment un véritable « cocktail explosif ».

Casablanca, qui représente 12% de la population, cristallise les difficultés[158]. Le taux de chômage y est de près de 30%, contre 10 à 13 % dans le reste du Maroc[159]. Sa population est jeune mais en grande majorité inactive : sur ses 3 millions d'habitants, un peu plus de la moitié a moins de 20 ans et un tiers environ est inoccupé[160] ; ce taux grimpe à près de 45% pour les 20-24 ans tandis que 24% des moins de 15 ans ne sont pas scolarisés et restent « dans les rues »[161]. L'urbanisation ultra-rapide de Casablanca rend la situation particulièrement tendue. La croissance des zones urbanisées, c'est-à-dire équipées de réseaux d'eau et d'assainissement et d'infrastructures publiques, n'a pas suivi le rythme de l'expansion démographique[162] si bien que les quartiers du centre-ville se densifient et qu'enflent les périphéries urbaines où « s'entassent les classes populaires dans des conditions précaire[163] ». Les émeutes mettent violement au jour les mutations urbaines : le quartier commerçant de Derb Sultan, à proximité du palais royal, est l'épicentre de la grève générale, mais ce sont les périphéries urbaines qui s'embrasent. Les foyers de violence se concentrent dans deux zones, au Nord et à l'Est du centre-ville. Quant à l'âge moyen des émeutiers, il ne dépasse pas 20 ans.

C'est à cette géographie sociale des émeutes que le pouvoir réserve sa réponse. Un mois après ce moment tragique, le 28 juillet 1981, Casablanca est divisée en cinq préfectures alors qu'elle était organisée depuis l'indépendance en une préfecture unique[164]. Aux côtés de la préfecture historique, rebaptisée Casa-Anfa, quatre nouvelles circonscriptions préfectorales sont créées dans les périphéries Est, Nord, Sud et Sud-Est, chacune sous la responsabilité d'un gouverneur. « Elles sont coordonnées par le gouverneur de la préfecture de Casa-Centre qui prend pour cela le titre de wali »[165].
Héritage du protectorat français, la préfecture est dirigée par un gouverneur, fonctionnaire du ministère de l'Intérieur nommé par le roi. Il est l'héritier du chef de région, qui avait été

[156] Décret-loi n°2-80-55 du 2 septembre 1980 qui rétrocède au gouverneur de Casablanca les pouvoirs de l'exécutif communal.
[157] A. Rachik, *Ville et pouvoirs au Maroc*, Casablanca, Éditions Afrique-Orient, 1995, p. 134
[158] Z. Daoud, « La situation explosive de Casablanca », *Lamalif*, juillet-aout 1981, n°127, pp. 23-27
[159] J.C Santucci, « Chronique politique », art. cit., p.577
[160] Z. Daoud, « Le cri de Casablanca », *Lamalif*, juillet-aout 1981, n°127, p.18
[161] Ibid
[162] M. Dryef, « L'aménagement urbain du Grand Casablanca » in G. Vedel (dir.), *Édification d'un État moderne. Le Maroc de Hassan II*, Paris, Albin Michel, 1986, p. 211.
[163] A. Rachik, *Casablanca : l'urbanisme de l'urgence*, Impr. Najah el jadida, Casablanca, 2002.
[164] A. Claisse et B. Zyani, « Maroc », in J. Bouinot (dir.) « La vie des institutions régionales et locales à l'étranger », *Annuaire des collectivités locales*, tome 2, 1982, p. 187
[165] Ibid

introduit par l'administration française sur le « modèle du préfet français[166] ». En 1981, à la veille des émeutes, l'armature politico-administrative de Casablanca était plus ou moins celle héritée du protectorat[167]: deux échelons de collectivité coexistaient, d'une part les communes urbaines, quatre précisément, issues en 1976 de la division de la municipalité historique et, d'autre part, la préfecture à la tête de laquelle le gouverneur cumulait les fonctions exécutives des instances élues et celles propres au représentant territorial de l'État. « Plus qu'un organe déconcentré du ministère de l'Intérieur », notaient ainsi Alain Claisse et Brahim Zyani en 1982, le gouverneur constitue « le point d'ancrage du réseau territorial de commandement : c'est autour de lui que s'organise l'administration locale[168] ».

Aussi au lendemain des émeutes, la division de la préfecture de Casablanca modifie en profondeur la géographie administrative de la ville. La logique qui commande la préfectorialisation de Casablanca est double : il s'agit tout à la fois de densifier l'administration territoriale et d'étendre l'agglomération urbaine à ses territoires péri-urbains. La préoccupation est sécuritaire : « en aucun lieu ne (doit) subsiste(r) ces quartiers où, selon l'expression du roi dans un discours de juillet 1981, l'on n'a jamais vu passer un policier »[169]. Mais la dimension sociale n'est pas moins forte ni centrale, portée par le souci de « réorienter la programmation des équipements et services publics vers les quartiers péri-urbains formés par les nouvelles préfectures[170] ». Le réaménagement de l'administration territoriale reprend un projet annoncé un an plus tôt par le roi Hassan II[171]. Ce projet entendait alors renforcer l'encadrement administratif de Casablanca pour aider son gouverneur à faire face à l'expansion spectaculaire de la ville. Les émeutes conduisent à réaménager le projet : elles amènent à ce qu'une logique de division de la préfecture, absente du projet antérieur, soit introduite et à ce que les formes hiérarchiques de l'autorité à Casablanca soient modifiées. La densification préfectorale fait en effet émerger une nouvelle fonction d'autorité : la coordination supra-préfectorale. Celle-ci est confiée au gouverneur de la préfecture historique de Casablanca, Ahmed Fizazi, en poste depuis mai 1977 : un mois après les émeutes, Fizazi est nommé par le roi gouverneur de la préfecture de Casa-Anfa et wali de Casablanca.

---

[166] F. Brémard, *L'organisation régionale au Maroc*, Publications de la Faculté des Lettres et des Sciences humaines de Rabat, Série « Les trésors de la bibliothèque, 2010 (1949) p. 54.

[167] La ville de Casablanca était administrée, sous le protectorat, par une commission municipale. Dans la pratique le chef des services municipaux, un contrôleur civil nommé par les autorités françaises assurait l'exécutif communal. Il relevait de l'autorité directe du chef de région. Sur l'organisation administrative de Casablanca sous le protectorat : A. Adam, *Casablanca. Essai sur la transformation de la société marocaine au contact de l'Occident*, Éditions du CNRS, tome 2, « chapitre IV : Genèse de la nouvelle cité musulmane », 1972 (1968) p. 529-535.

[168] A. Claisse et B. Zyani, « Maroc », art. cit, 1982, p. 187.

[169] Ibid, p. 190.

[170] A. Moujahid, *Le gouvernement du Grand Casablanca à l'épreuve de la gouvernance urbaine : gouvernance, planification urbaine et aménagement urbain du Grand Casablanca*, Thèse de doctorat en géographie et aménagement, Université Paul Valéry de Montpellier, 2008, p. 334.

[171] A. Rachik, *Ville et pouvoirs au Maroc*, op.cit, p. 133

ii. Le wali : une création circonstanciée qui s'impose de manière empirique

La réorganisation de l'appareil territorial de Casablanca est annoncée par le roi Hassan II à l'occasion de la cérémonie de nomination du wali et des gouverneurs des nouvelles préfectures[172], le 28 juillet 1981, au palais royal de Casablanca. L'introduction d'un « wali » à Casablanca – une première dans l'administration territoriale – est expliquée par le roi en personne dans son discours de nomination : « Pour éviter la dispersion des services à caractère public du grand Casablanca, nous avons nommé Monsieur Fizazi à la tête de Casablanca-Anfa afin qu'il puisse veiller sur la répartition des services communs à ces préfectures sans qu'il y ait empiètement sur une part de responsabilités (des gouverneurs)[173] ».

Âgé de 51 ans, Ahmed Fizazi a construit toute sa carrière au sein du ministère de l'Intérieur. En 1966, il est nommé gouverneur à Al Hoceima, puis à El Jadida, Rabat, et Meknès, avant de rejoindre Casablanca en 1977. Le maintien du gouverneur Fizazi dans la capitale économique au lendemain des émeutes doit beaucoup à son expérience et à sa proximité au palais royal. A défaut de la confiance de Driss Basri, alors ministre de l'Intérieur, le gouverneur Ahmed Fizazi dispose de la confiance royale du fait, d'une part, de son ancienneté au sein du ministère de l'Intérieur et, d'autre part, de son lien personnel avec Ahmed Osman, le beau-frère du roi, Premier ministre de 1972 à mars 1979 et originaire comme lui d'Oujda. Driss Basri, architecte de la division territoriale de Casablanca, est en effet opposé à la reconduction d'Ahmed Fizazi qu'il tient en partie responsable des émeutes : il l'écarte d'ailleurs du maintien de l'ordre qu'il prend directement en charge en « s'appuyant sur les militaires »[174]. L'animosité entre Driss Basri et Ahmed Fizazi s'inscrit en outre dans une compétition plus larvée qui oppose, à la fin des années 1970 et au tournant 1980, deux cercles de pouvoir au sein de l'appareil d'État : l'un déclinant, porté par Ahmed Osman, et l'autre, en pleine ascension, emmené par Driss Basri, ministre de l'Intérieur depuis 1979[175], dont la gestion des émeutes de 1981 consacre la montée puissance. Driss Basri recrute les gouverneurs des quatre nouvelles préfectures casablancaises « dans son cercle proche[176] ». Mais leur courte expérience et l'innovation que représente le découpage de Casablanca inquiètent Hassan II. Aussi, ce dernier décide-t-il de maintenir Ahmed Fizazi, comme autorité professionnelle et « morale »[177] sur les jeunes gouverneurs. La volonté du roi de distinguer les jeunes gouverneurs de Fizazi s'explique tout à la fois par le prestige personnel de ce dernier et par la nécessité, ressentie alors, de compenser la réduction du territoire de la préfecture historique de Casablanca. C'est ce qui explique qu'Hassan II lui donne le titre de wali et crée, par ce biais, une distinction protocolaire : de manière implicite, le

[172] Les quatre gouverneurs sont : Ahmed Chaouki nommé à la préfecture de Hay Mohammadi-Ain Sebâa ; Mustapha Alami, gouverneur de Ben M'sick-Sidi Othmane ; Larbi El Ouezzani, gouverneur de Hay El Hassani – Aïn Chok et Abdellah El Ouazzani, gouverneur de Mohamedia-Zenata.

[173] *Allocation royale devant les gouverneurs des cinq nouvelles préfectures de Casablanca, 28 juillet 1981, Palais royal de Casablanca*, Royaume du Maroc, Ministère de l'Information, Discours et interviews de S.M le Roi Hassan II, Rabat, tome VI, pp. 153-154.

[174] M. Monjib, « Driss Basri. L'homme et la méthode », *Zamane*, n°62, janvier 2016, p.48

[175] Sur Driss Basri, voir le chapitre 4

[176] Entretien avec Mohamed Al Houamane, ancien collaborateur du wali Fizazi de 1977 à 1987, Casablanca, mai, 2017.

[177] Entretien avec M'hamed Dryef, ministère de l'Intérieur (1972-2014), Rabat, mars, 2015

rang protocolaire des nominations dans le discours royal hiérarchise les autorités territoriales, consacrant le wali comme première autorité territoriale à l'échelle du Grand Casablanca.
Le témoignage de M. Dryef, alors gouverneur de Benslimane et qui, aux côtés de Basri participe à la réorganisation territoriale de 1981, met en évidence le caractère circonstancié et personnalisé de la création du wali.

> Vous dire qu'au départ de la fonction de wali, il y avait l'idée d'un nouveau concept par rapport à celui de gouverneur, pas vraiment. La fonction de wali, c'est une évolution pragmatique qui s'est faite en fonction des circonstances. On a créé le poste de wali à Casablanca pour que Fizazi ne soit pas sur le même pied que les autres gouverneurs. On aurait pu ne pas garder Fizazi aussi, cela aurait été une option. Mais cela n'a pas été le cas. Donc on a donné à Fizazi un peu plus, en le nommant wali. En maintenant Fizazi, il y avait une idée plus morale, au sens pédagogique du terme, ou peut-être paternaliste, comme vous le diriez en science politique. Mais vous dire que le wali a été pensé comme le supérieur hiérarchique du gouverneur, non, absolument pas. Les gouverneurs ont gardé les mêmes cartes. Mais comme ils n'avaient pas beaucoup d'expérience, on s'est donc dit, il ne faut pas les lâcher, on va les encadrer. C'est comme cela que l'on a maintenu Fizazi en créant la fonction de wali. Et puis, on a aussi voulu ménager Fizazi. Ce n'était pas n'importe qui et c'était surtout un grand gouverneur qui maitrisait parfaitement les codes et les formes de l'autorité[178].

La création du wali apparaît ainsi tout à fait précaire et contingente. Mais Fizazi donne immédiatement une consistance à ce nouveau titre sans statut institutionnel : il pose les premiers jalons d'une fonction de coordination préfectorale qu'il « invente »[179]. Au sein de la préfecture historique de Casablanca (Casa-Anfa), il organise une distinction physique entre les services économiques de la préfecture et les activités propres aux missions de coordination économique supra-préfectorale[180]. En outre, l'existence à Casablanca en 1981 d'un organe supra-communal, le conseil de communautés, issu de la division communale de 1976, permet à Ahmed Fizazi de construire un territoire politique propre au wali. Il s'impose dans la pratique comme l'autorité de tutelle de l'instance supra-communale qui, un an plus tard, deviendra la Communauté urbaine de Casablanca. Il cumule cette tutelle et celle exercée en tant que gouverneur, sur les quatre communes de la préfecture de Casa-Anfa[181].

Deux ans plus tard, l'expérience casablancaise est reproduite à Rabat. En février 1983, selon le même principe qu'à Casablanca, la préfecture de Rabat-Salé est divisée en trois circonscriptions préfectorales : Omar Benchemsi, gouverneur historique de la préfecture de Rabat, est nommé wali de Rabat par le roi Hassan II, le 3 février. Nationaliste, proche du roi Mohamed V, Benchemsi, comme Fizazi, fait partie de la première génération de gouverneurs et avait été nommé à Marrakech dès 1960[182]. Comme son collègue de Casablanca, il incarne l'autorité dans

[178] Entretien M. Dryef, ministère de l'Intérieur (1972-2014), Rabat, mars, 2015
[179] Entretien avec M. Al Houamane, ancien collaborateur du wali Fizazi de 1977 à 1987, Casablanca, mai, 2017
[180] Ibid
[181] A. Claisse et B. Zyani, « Le Maroc en 1983 : les enjeux nationaux de la vie locale », in J. Bouinot, « Les institutions régionales et locales à l'étranger », *Annuaire des collectivités locales*, 1983, p. 109.
[182] Voir le chapitre 4.

sa dimension symbolique, charismatique, de par son ascendance sociale, sa proximité au palais et son expérience au sein du ministère de l'Intérieur.

L'introduction d'un wali à Rabat est motivée par ce qui est vu comme le « succès de l'expérience casablancaise » : « (…) satisfait de l'expérience de Casablanca, nous avons décidé d'appliquer son modèle à Rabat-Salé étant donné l'extension géographique et les problèmes qui se multiplient de jour en jour. Vu la confiance que nous plaçons depuis longtemps, en notre fidèle serviteur, M. Benchemsi, nous l'avons nommé Wali sur les préfectures de Rabat, Salé et Témara-Skhirat[183] ». Cette perception est en réalité construite par le transfert financier massif en faveur de Casablanca au lendemain des émeutes de 1981. L'exemple des subventions de la régie publique des transports à Casablanca – la RATC – est en cela emblématique. Entre 1977 et 1980, aucune aide de l'État n'avait été versée à la régie publique, et ce malgré une crise financière aiguë de la RATC qui s'était traduite par un déficit d'offre de transport. A contrario, au lendemain des émeutes, en 1981 et en 1982, elle reçut près de 20 millions de dh[184] de subventions dédiées à sa remise à flot.
C'est sur ses propres contingences politico-administratives, très différentes de celles de Casablanca, que la wilaya de Rabat-Salé est créée. A la différence de Casablanca, la préfecture de Rabat-Salé couvre en effet trois agglomérations : Rabat, Salé et Skhrirat, qui chacune a sa propre identité et se situe sur un territoire très étendu. Les trois villes ont en outre chacune leur propre municipalité et c'est ce qui explique que contrairement à Casablanca, il n'existe pas d'organe supra-communal. En conséquence, la division de la préfecture de Rabat-Salé oblige à formaliser le périmètre d'intervention du wali : sont ainsi créées en février 1984 la wilaya de Rabat-Salé mais aussi celle de Casablanca, nouvelle circonscription qui regroupe les préfectures issues des divisions territoriales[185]. On voit donc que ce sont des expériences très singulières, et très différentes entre Rabat et Casa, qui ont fini par circonscrire l'aire géographique d'intervention du wali. La wilaya est une innovation dans le champ politico-administratif, car à la différence d'une préfecture, elle n'est pas un échelon territorial, mais une simple circonscription administrative.

Sans statut formel, la figure du wali va s'imposer de manière empirique dans les grandes villes du royaume tout au long des années 1990. L'occurrence d'émeutes urbaines en 1984 dans d'autres villes du pays, notamment à Nador mais pas à Casablanca, renforce l'idée que l'expérience casablancaise est probante. L'absence de propagation de ces mouvements sociaux dans la capitale économique du pays est mise sur le compte « du succès de la préfectorialisation de Casablanca »[186]. En conséquence, le 31 décembre 1990, au lendemain de violentes émeutes à Fès et Meknès, l'introduction d'un wali s'étend à ces deux villes ainsi qu'à Marrakech et Agadir, sur le même principe de division territoriale de la préfecture historique. Mais cette fois, du fait de la violence des émeutes, notamment à Fès, un effort d'anticipation guide

[183] « Sa Majesté le roi nomme sept gouverneurs, 10 février 1983 ». *Discours et interviews de S.M le Roi Hassan II*, Royaume du Maroc, Ministère de l'Information, Rabat, tome VI, p. 443.
[184] « La RATC face à la croissance dynamique de Casablanca », Communication présentée par Ahmed Faycal El Kadiri, directeur général de la RATC, Colloque de l'AIMF sur les transports urbains à Casablanca, 1988.
[185] A. Claisse, B. Zyani, « Le Maroc en 1983 : les enjeux nationaux de la vie locale », art.cité, pp. 106-113.
[186] A. Rachik, *Ville et pouvoirs au Maroc*, op. cit., p. 115

l'introduction des walis. A partir de 1990, le principe est de nommer un wali dans les « villes de plus d'un million d'habitant »[187] de façon à anticiper les mouvements sociaux alors considérés comme inéluctables. Aussi, en 1994, la fonction est étendue aux villes d'Oujda, de Tétouan et de Lâayoune. En 1998, la loi sur la régionalisation généralise la fonction de wali à tout le royaume. Désormais, le wali prend le titre de « wali de région ».

Durant vingt ans cependant, cette généralisation ne s'accompagne d'aucune reconnaissance institutionnelle ou juridique de la fonction wilayale. Aucun texte juridique ou institutionnel ne fait alors explicitement référence au wali, à ses compétences ou à son champ d'intervention, à l'exception d'un arrêté du ministre de l'Intérieur de 1983, resté cependant confidentiel et jamais publié au Bulletin Officiel, qui entendait conférer au wali le statut de « gouverneur » du chef-lieu de la wilaya[188]. « Le(ur)s seules attributions », note dans ses mémoires l'ancien wali de Casablanca, Hamouda El Caid (1994 -1998), « sont à rechercher dans les discours prononcés par le ministre de l'Intérieur lors de l'inauguration d'une préfecture ou lors de l'installation des différents walis[189] ». La fonction wilayale est cantonnée à son caractère énonciatif et personnalisé. Le récit que nous fait M'hamed Dryef de sa nomination à la wilaya de Fès l'illustre parfaitement.

> La relation entre le wali et les gouverneurs, c'est une affaire d'hommes car sur le plan juridique, administratif ou de responsabilité politique, le wali et le gouverneur sont sur le même pied d'égalité. Quand j'ai été nommé wali à Fès, les conditions étaient très difficiles et en plus on m'avait donné des gouverneurs qui n'étaient pas des grosses pointures. Mais j'ai eu de la chance. A l'époque, quand vous étiez considéré comme proche de Basri, cela vous renforçait. Moi, non seulement j'avais été chef de cabinet de Basri, mais en plus on a pensé que j'étais un proche de Hassan II et ce par un pur hasard – j'ai été nommé le 31 décembre et officiellement le 1er janvier 1991 –la wilaya en fait a été créée quand Sa Majesté m'a reçu. Le jour de ma nomination à Fès, le roi me reçoit en même temps que 5 autres gouverneurs. Le roi s'est adressé à moi directement pendant au moins 5 minutes. Du coup, quand j'arrive à Fès, je débarque avec la réputation d'être d'une part un proche de Basri, c'était l'aspect sécurité, et d'autre part, un proche du roi. En fait, je n'étais pas un proche du roi mais il avait été très affecté par les émeutes de Fès, donc en s'adressant directement à moi, ce n'est pas parce que c'était moi, mais plutôt cela s'expliquait du fait du rapport de Sa Majesté avec Fès. Il m'a donné des conseils (...). Quand je dis le roi me donne un conseil, ce qu'il me dit en fait entre les lignes, c'est : « l'autre gouverneur était familier, toi ne le sois pas ; soit souple mais rigoureux ». Donc quand j'arrive en tant que wali à Fès, pour les trois gouverneurs qui ont été nommés avec moi, je viens avec cet appui royal. En plus de cela, ce qui m'a rapproché avec les gouverneurs, c'est que nous sommes restés un mois ensemble à l'hôtel. Je leur ai dit : « je ne suis pas votre chef, mais nous devons réussir ensemble »[190].

---

[187] Entretien M. Dryef, ministère de l'Intérieur (1972-2014), Rabat, mars, 2015

[188] L. Akhmisse, *Le Wali de Région, agent d'une « décentration » de l'État au Maroc : processus complexes d'institutionnalisation dans les régions du Grand Casablanca et de Marrakech-Tensift-Al Haouz,* Mémoire de DEA en science politique comparative, IEP d'Aix-en-Provence, 2003

[189] Hamouda El Caïd, *Le concept de l'autorité locale au Maroc. Évolution et pratique*, Imprimerie ROTACO, Casablanca, 2011, p.181

[190] Entretien, Dryef, Casablanca, Rabat, mars, 2015

Confiné aux dahirs de nomination et aux discours qui l'accompagne, le terme wali est ainsi peu à peu « consacré par la pratique[191] ». Les textes juridiques le mettent sur le même pied d'égalité que le gouverneur en lui attribuant les « mêmes prérogatives »[192], et lorsqu'il apparaît dans les textes au milieu des années 1990, c'est sous la désignation de « gouverneur-chef-lieu de la wilaya »[193]. Ce n'est qu'avec la loi sur la régionalisation de 1998 que l'existence du wali est reconnue de manière institutionnelle en tant que « wali de région ».

b. La singularité du wali au regard de ses homologues les plus proches

i. Analyse comparée du wali et du préfet de région français

Le préfet de région français a servi de « modèle »[194] à l'introduction du wali. Ces deux autorités territoriales partagent une même vocation, la coordination préfectorale, et un même principe, le cumul des fonctions[195]. Le préfet de région est en effet préfet de département du chef-lieu de la région, tout comme le wali est gouverneur du chef-lieu de la wilaya. En 1983, le projet d'arrêté du ministère de l'Intérieur, qui entend donner une assise juridique à la figure wilayale, reprend d'ailleurs la formule préfectorale française, conférant au wali « le statut de gouverneur du chef-lieu de la préfecture »[196].

Mais si le wali et le préfet de région entretiennent de nombreuses similitudes, une différence d'importance témoigne de la « singularité »[197] de l'autorité wilayale : contrairement au préfet de région français, le wali est une autorité sans commandement institué. En effet, la wilaya est une circonscription administrative et contrairement à la préfecture de région française, elle ne constitue pas une collectivité territoriale dotée d'une personnalité morale et juridique[198]. En outre, au Maroc, la création des wilayas n'a pas modifié les statuts des préfectures et des provinces qui restent les organes déconcentrés pour l'action de l'État. La wilaya est une « simple »[199] instance de coordination supra-préfectorale : elle ne constitue pas un échelon territorial comme l'est en France la préfecture de région, ou au Maroc la préfecture/province. En conséquence, le rattachement des préfectures et provinces marocaines à la wilaya n'implique pas leur subordination hiérarchique : ce rattachement n'est en effet organisé par aucun lien

[191] A. Moujahid, « Le wali, pivot de la gouvernementalité, mythe ou réalité. Réflexion sur quelques aspects de la gouvernabilité urbaine au Maroc à travers quelques cas vécus » in J.-M. Miossec (dir.), *Terrains et échelons de la gouvernance : expériences en France et au Maghreb*, L'Harmattan, Paris, 2009, pp. 277-325.

[192] A. Moujahid, *Le gouvernement du Grand Casablanca à l'épreuve de la gouvernance urbaine, op.cit.,* p.347

[193] Il est fait mention au wali, en tant que gouverneur chef-lieu de région, dans les articles 101 et 102 de la Constitution de 1996 instituée par le dahir n°1-96-157 du 7 octobre 1996 et dans l'article 54 de la loi n°47-96 relative à l'organisation de la Région.

[194] A. Claisse et B. Zyani, « Le Maroc en 1983 : les enjeux nationaux de la vie locale », art.cit., p.107

[195] La création du préfet de région avec la réforme territoriale de 1964 et la création de la région comme circonscription déconcentrée : le préfet de région se substitue au préfet coordinateur, préfet de département, qui animait depuis 1960 l'action économique de plusieurs départements au sein d'une circonscription régionale.

[196] L. Akhmisse, *Le Wali de Région, agent d'une « décentration » de l'État au Maroc, op.cit.,* annexe 4.

[197] Pour reprendre l'expression de J.-F Bayart qui définit la comparaison comme « opérateur de singularité ». J.-F. Bayart, « Comparer en France », *Politix*, vol. 21, n° 83, 3, 2008, pp. 205-232.

[198] En France, la préfecture de région constituait, avant même la déconcentration administrative de 1982, un organe déconcentré de l'État.

[199] B. Zyani, « Espace urbain et gestion des grandes villes », in A. Sedjari (dir.), *Etat, espace et pouvoir local. Réflexions sur le Maroc et les pays en développement*, Éditions Guessous, Rabat, 1991, p. 139

formel. Le lien entre les gouverneurs des préfectures/provinces et le wali ne relève d'aucun texte, d'aucune règle institutionnellement, administrativement et juridiquement formalisée, et ce à la différence « des liens entre préfets de département et préfet de région »[200].
Dans ces conditions, ce qui fait la hiérarchie entre le gouverneur et le wali, et qui transforme ce dernier en première autorité territoriale, c'est « uniquement le protocole »[201]. C'est donc une ressource immatérielle qui fait la différence et définit la primauté. De ce point de vue, l'autorité wilayale tranche avec le préfet de région, mais elle tranche aussi avec le gouverneur de préfecture au Maroc même.

ii. Le wali au regard du gouverneur marocain

La construction de la figure wilayale ne s'inscrit pas dans la continuité de la figure du gouverneur, du moins pas exclusivement. Le processus d'institutionnalisation juridique de la figure gubernatoriale est en cela éclairant. A l'indépendance, deux dahirs, de décembre 1955 et de mars 1956, donnent une assise juridique à la fonction de gouverneur[202]. Ces dahirs sont sans aucun doute des textes de circonstance : dans le contexte tumultueux de l'indépendance, ils donnent une consistance légale aux nominations rapides et précipitées des gouverneurs en remplacement des chefs de région[203]. Mais ils n'en témoignent pas moins des préoccupations du jeune État indépendant et de sa conception du pouvoir et de l'autorité du représentant de l'État : la volonté de créer une autorité territorialisée et bureaucratisée. Le dahir de décembre 1955, qui crée juridiquement la fonction de gouverneur, organise la géographie administrative du royaume. Le texte fixe le découpage administratif du territoire et il définit le gouverneur comme celui qui « a autorité sur la province/ou la préfecture »[204]. Un an plus tard, le dahir de mars 1956 a comme souci de fonctionnariser l'autorité territoriale et de fixer les hiérarchies entre le gouverneur et ses subordonnées[205]. Pour cela, le texte réglemente l'accès et les conditions d'exercice des fonctions de gouverneur et de ses subordonnés, les pachas et caïds[206]. Les dahirs qui complètent les textes de l'immédiat après indépendance ne modifient pas cette logique : ils ne font que renforcer le caractère territorialisé de l'autorité et intensifier la « fonctionnarisation » de la fonction de représentant territorial de l'État, sur le modèle de l'autorité préfectorale. Ainsi, entre 1955 et 1963, les différents projets de dahir destinés à compléter celui de 1955 ont pour souci de classer les circonscriptions territoriales afin – entre autre – d'organiser les carrières des gouverneurs[207] : les critères d'avancement y privilégient le territoire à l'ancienneté.

---

[200] K. Wassim, « La nouvelle organisation de l'État en région », *Revue française d'administration publique*, n°136, 2010, pp. 1011-1022. Dès 1964, avec la réforme qui institue le préfet de région, un organe dénommé « mission régionale » est installé, qui prend le nom de secrétariat général en 1982, chargé d'assister le préfet de région.
[201] A. Moujahid, *Le gouvernement du Grand Casablanca,* op.cit., p.345
[202] Dahir du 16 décembre 1955 publié au B.O n°2252 du 23 décembre 1955 relatif à l'organisation provinciale ; Dahir du 20 mars 1956, n°1-56.046, fixant le statut des gouverneurs des préfectures et des provinces
[203] J'étudie ce point en détail dans le chapitre 4
[204] Dahir du 16 décembre 1955, doc. cit., article 4
[205] A. Eddahbi, « Le gouverneur au Maroc », *Revue marocaine de droit et d'économie du développement*, Casablanca, n°1, 1982, p. 180
[206] Le 20 mars 1956, deux dahirs sont publiés : le dahir pré-cité (n°1-56.046) qui fixe le statut des gouverneurs et un second, le dahir n°1-56.047, qui fixe l'organisation du corps des caïds, leurs subordonnés.
[207] Sur les différents projets de texte, voir D. Basri, *L'agent d'autorité*, Imprimerie royale, Rabat, 1975, p. 68-70

La même année, le « statut des agents d'autorité »[208] est publié dans le pur héritage de l'administration française. Le souci est de bureaucratiser les fonctions d'autorité en formalisant les critères de recrutement et en figeant les rapports hiérarchiques. Enfin, en février 1977, un dahir donne un statut juridique propre au gouverneur[209] : sa logique est d'en faire une « force administrative »[210].

Le processus de construction administrative et juridique de la figure du gouverneur fait ainsi apparaître la logique classique d'un État-nation qui entend façonner la fonction de représentant territorial de l'État, délimitant strictement un territoire et son appareil de commandement. En revanche, on l'a vu plus haut, les fondements de l'autorité wilayale sont différents. L'autorité wilayale ne relève pas d'une conception institutionnalisée et territorialisée du pouvoir. Une fois isolée de ses attributs gubernatoriaux (un appareil et un territoire), la figure du wali se singularise par l'absence de commandement institué. Les ressources qui lui donnent une existence sont issues du protocole et des attributs personnels du wali ; elles relèvent donc de l'immatériel. Contrairement au préfet de région et au préfet de département en France, le gouverneur et le wali marocains sont ainsi deux figures d'autorité qui, si elles constituent les deux faces d'une même pièce puisque le wali est toujours simultanément gouverneur, ne relèvent pas d'une même conception du pouvoir et de l'autorité.

Ces deux conceptions de l'autorité sont, d'un côté, une conception territorialisée et bureaucratisée de l'autorité qui entretient dans le Maroc postcolonial la dynamique de bureaucratisation du territoire héritée du protectorat et, de l'autre, une conception non institutionnalisée du politique dont l'emprise est d'abord personnelle et symbolique, avant d'être territoriale et qui s'inscrit dans la longue durée de l'État marocain. C'est cette double dimension qui explique l'intérêt d'interroger les logiques historiques qui, en 1981, ont fait émerger le wali et qui permet de saisir le sens de son émergence dans le processus de construction de l'État marocain indépendant.

[208] Dahir du 1er mars 1963, n°1-63-038 portant « Statut particulier des administrateurs du ministère de l'Intérieur »
[209] Dahir du 15 février 1977 relatif aux attributions du gouverneur publié dans le B.O n° 3359 du 16 mars 1977.
[210] A. Eddahbi, *Le gouverneur dans le cadre de l'organisation actuelle du Royaume du Maroc*, Mémoire D.E.S, Casablanca, 1980.

2. Le wali, une figure à l'intersection de deux conceptions de l'autorité

a. Le wali, produit d'une conception territorialisée du pouvoir et de l'autorité

La division territoriale de Casablanca en 1981 s'inscrit dans la continuité d'une longue suite d'opérations territoriales qui singularise Casablanca et son arrière-pays dès les premières heures du protectorat.

i. Protectorat : l'introduction de nouvelles techniques d'administration du territoire

Le découpage administratif du territoire est une technique introduite par l'administration française. Dès la signature du Protectorat en 1912, la première préoccupation des autorités coloniales est de définir un cadre géographique de commandement. Aussi, la création des Régions est un des tous premiers actes de gouvernement du maréchal Lyautey[211] : Casablanca, où les Français ont débarqué en 1907, ouvre le bal, et la Région de la Chaouia, composée de Casablanca et de la zone pacifiée qui l'entoure, est créée par l'arrêté du 22 mars 1913[212]. Placée sous l'autorité d'un contrôleur civil, la Région reprend le modèle introduit en 1884 par les Français en Tunisie et la logique ethnique qui la caractérise. Ainsi la Région de la Chaouia est formée par le regroupement des tribus de Zenata, Mediouna, Oulad Ziane et Ouled Hariz[213], selon la logique « ethnique » qui définit les découpages régionaux. De la même façon, des territoires d'administration plus petits sont formés par des sous-regroupements tribaux, sous forme de factions ou de confédérations de tribus, qui vont constituer « les sous-territoires administratifs de la Région »[214]. La Chaouia est ainsi divisée en deux circonscriptions : l'annexe Casablanca-Banlieue qui regroupe les tribus Zenata, Mediouna et Ouald Ziane, et celle des Oulad Harriz comprenant Berrechid et ses environs[215].
Cette territorialisation du social et de l'autorité marque une profonde rupture avec le Maroc précolonial. L'espace y était organisé sous forme de grands commandements tribaux aux contours géographiques imprécis ; en outre, il n'existait pas réellement de territorialisation des tribus qui ne « s'identifiaient pas par un territoire aux limites définies et reconnues »[216]. Casablanca et son arrière-pays en offrent une illustration[217]. Du temps de l'empire chérifien, son organisation territoriale est très instable, soumises aux aléas de la conjoncture et des rapports de force entre tribus et entre groupes sociaux. Grosse bourgade de pêcheurs jusqu'à la

[211] F. Brémard, *L'organisation régionale au Maroc*, op. cit., p. 39
[212] Décret du 31 juillet 1913.
[213] *Villes et tribus du Maroc : Casablanca et les Chaouias*, tome 1, Mission scientifique du Maroc, Paris, Ernest Leroux Editeur, 1915.
[214] J.-F. Troin, « De la région coloniale à la région actuelle. Mode d'approche et affinage successif », *Revistas de Estudios Internacionales Mediterranéos*, n°9, 2010
[215] A. Moujahid, *Le gouvernement du Grand Casablanca,* op.cit., p. 301.
[216] M. Aderghal, R. Simenel, « Le terroir au Maroc à l'épreuve de la construction sociopolitique des territoires dans la durée » in M. Berriane, G. Michon, *Les territoires du Sud vers un nouveau modèle ? Une expérience marocaine*, IRD éditions, Marseille, 2016, p. 59
[217] Sur l'organisation administrative de Casablanca avant le protectorat, voir A. Adam, *Casablanca, op. cit.,* chapitre 4, « Genèse de la nouvelle cité musulmane », tome 2, 1968, pp. 529-535 ; A. Moujahid, *Le gouvernement du Grand Casablanca à l'épreuve de la gouvernance urbaine,* op.cit, pp. 278-286 ; *Villes et tribus du Maroc : Casablanca et les Chaouias*, op.cit., , « L'administration des indigènes » p. 70.

transformation de son port au milieu du 19ème siècle par le sultan Moulay Abderrahman[218], Casablanca était historiquement placée sous l'autorité d'un caïd, issu le plus souvent de la tribu des Mediouna, et non d'un « amel » ou d'un « pacha », termes désignant les gouverneurs installés dans les villes[219]. A plusieurs reprises dans l'histoire de Casablanca, un Khalifa est envoyé par le sultan à la tête d'une mehalla, commandement itinérant dont les troupes armées sont rattachées au sultan pour contenir les « turbulentes tribus de la Chaouia »[220]. Cette figure d'autorité, le plus souvent un membre de la famille du sultan[221], venait se superposer aux caïds et aux pouvoirs locaux, sans qu'existent de réelle hiérarchie entre elles et sans territoire délimité.

En rupture avec la gouvernementalité précoloniale, le découpage du territoire et sa qualification administrative s'imposent sous le protectorat comme un mode de gouvernement à part entière. Entre 1913 et 1947, la Région de la Chaouia a ainsi connu six opérations de requalification et de découpage territorial[222], soit deux fois plus que la carte administrative du protectorat qui a connu trois grands réaménagements entre 1913 et 1947[223]. La plus grande variabilité de la carte administrative de Casablanca s'explique par la rapidité et surtout par la puissance de ses transformations économiques durant la domination coloniale. Le rapport compliqué de l'agglomération à son arrière-pays a d'abord engendré une instabilité patronymique : dénommée tantôt Chaouia, tantôt région de Casablanca[224], les changements de dénomination traduisent les hésitations des autorités du Protectorat à autonomiser la ville de son hinterland rural, compte tenu de la fonction économique globale prise par la ville, devenue poumon économique du protectorat[225]. Ensuite, et au fur et à mesure de la pénétration française, l'intérêt économique suscité par les nouveaux territoires s'est traduit par la création et la distinction de nouveaux périmètres administratifs, amenant à modifier à deux reprises (en 1926 et en 1935) les contours géographiques de la Région de Casablanca[226]. Durant la première moitié du

---

[218] Le sultan Moulay Abderrahman a régné de 1822 à 1859

[219] Avec la montée en puissance de son port de commerce, l'équipement administratif de Casablanca prend un caractère urbain : on y trouve une diversité d'agents désignés par le pouvoir central dans les cités urbaines ; des gouverneurs y ont même été nommés, dans les périodes de stabilité au début du 19ème siècle.

[220] A. Adam, *Casablanca, op.cit*., p. 529

[221] En 1907, par exemple, suite au débarquement des Français à Casablanca, le sultan désigne ainsi son oncle, Moulay Al Amine, Khalifa de Casablanca. Quand le protectorat est instauré, Casablanca compte ainsi une multitudes d'autorités.

[222] Très précisément en 1919, en 1923, en 1926, en 1940 et en 1947.

[223] F. Brémard, *L'organisation régionale au Maroc, op.cit., «* Chapitre 1. Sur l'historique de l'organisation régionale de 1912 à 1948 », pp. 39-52

[224] En 1913, la Région de la Chaouia est rebaptisée Région de Casablanca en 1919 ; en 1923, elle reprend le nom de Région de la Chaouia avant d'être définitivement requalifiée Région de Casablanca en 1935. Ces redéfinitions s'accompagnent de trois redécoupages de la région de Casablanca sur cette période

[225] Dès le milieu du 19ème siècle, la réhabilitation du port de Casablanca par le sultan Moulay Abderrahman a donné à Casablanca une fonction économique plus globale que celle strictement dépendante de la production et des échanges de son arrière-pays rural, comme l'étaient les fonctions traditionnelles de la cité dans le Maroc précolonial. Cette dimension économique globale de Casablanca a ensuite été intensifiée par le protectorat. Sur ce sujet : F. Joly, « Casablanca. Éléments pour une étude de géographie urbaine », *Cahiers d'outre-mer,* n°2, avril-juin 1948, pp. 119-148.

[226] En 1926, la découverte du phosphate conduit à détacher Oued Zem de la Région de Casablanca pour en faire un territoire administratif autonome. En 1935, la fin des opérations militaires conduit à un nouveau découpage de la carte administrative : la Région de la Chaouia est cette fois divisée en 3 régions civiles, dont l'une d'entre elle a comme chef-lieu Casablanca

protectorat, la géographie administrative cible l'organisation des territoires : l'administration de l'agglomération urbaine n'est pas la préoccupation directe des autorités coloniales qui s'appuient sur la commission municipale, qu'ils ont créé en 1913[227]. Une rupture s'opère en 1947 : pour la première fois depuis le début du protectorat, l'agglomération casablancaise est réaménagée. Un nouvel échelon territorial est créé entre le chef de Région et le chef des services municipaux, avec la nomination d'un contrôleur civil délégué aux affaires urbaines qui reçoit « la délégation du chef de Région pour assurer la tutelle sur la municipalité[228] ». L'objectif de cette réorganisation est de renforcer le contrôle sur la population musulmane face à la montée des mouvements nationalistes, en renforçant l'emprise territoriale des autorités coloniales[229].

Dans le moment d'euphorie administrative de construction nationale qui traverse les indépendances, l'organisation administrative du territoire qu'avait promu le protectorat est reprise quasi à l'identique[230]. Le dahir de 1955 crée treize régions (incluant la ville de Tanger, jusque-là territoire international) qui viennent se substituer aux onze circonscriptions héritées des protectorats français et espagnols. L'unification administrative des zones nord et sud symbolise, dans le contexte turbulent de l'immédiate indépendance, l'unité nationale : la carte administrative donne forme à l'« État-Nation » dont la construction a scellé l'alliance entre la monarchie et les partis du mouvement national. Quatre ans plus tard, la carte territoriale est retouchée sans apporter de grandes modifications[231] : les vastes espaces administratifs hérités du protectorat sont « resserrés »[232] afin notamment d'en casser les logiques ethniques, et une nouvelle sémantique territoriale est adoptée : les treize régions laissent place à seize provinces[233] et à deux préfectures, celles de Rabat et de Casablanca. Les deux capitales (politique et économique) sont constituées en préfecture, administrées par un gouverneur propre, indépendamment de la province dont elles sont le chef-lieu.

Ainsi à l'indépendance, la Région coloniale de Casablanca est divisée en deux circonscriptions : la Province de Casablanca, qui reprend les contours géographiques de l'ancienne Région mais délestée de la ville de Casablanca[234] ; et la Préfecture de Casablanca, formée par la seule agglomération urbaine. Les subdivisions administratives de ces deux circonscriptions reprennent le maillage territorial colonial : la province de Casablanca est ainsi divisée en cercles (10), eux-mêmes sous-divisés en caïdat selon la logique, héritée de l'administration française, d'emboitement hiérarchique des unités territoriales. En territoire urbain, au sein de la préfecture

[227] D. Lambert, « Du local au colonial. Les notables municipaux français au Maroc (1912-1939) », *Outre-mers*, n°370-371, 2011, p. 111-123

[228] M. Zriouli, *Édification de la région économique au Maroc. Fondements et implications*, Éditions Okad, Rabat, 1996, p. 103.

[229] J. House, « L'impossible contrôle d'une ville coloniale. Casablanca, décembre 1952 », *Genèse*, 2012, n° 86, pp. 78-103.

[230] P. Chambergeat, « L'administration et le Douar », *Revue de Géographie du Maroc*, n°8, 1965, pp. 83-92.

[231] Dahir n° 1-59-351 du 1er joumada II 1379 (2 décembre 1959) relatif à la division administrative du Royaume.

[232] D. Basri, *L'administration marocaine. L'expérience marocaine*, Dunod, Paris, 1988, p. 253.

[233] L'origine sémantique du terme « province » en arabe est *iqlim- aqâlim* au pluriel : c'est un vieux terme arabe issu du grec (*klima*) qui « désignait les sept climats des Anciens avant d'être pris au sens de 'région-province' », in A. Adam, *Casablanca, op.cit.*, p. 530.

[234] La province de Casablanca forme un très grand ensemble : elle regroupe l'arrière-pays rural au Sud et à l'Est de Casablanca. Elle s'étend jusqu'à Khouribga (à l'intérieur) et Azzemour (sur le littoral).

de Casablanca, la ville est divisée en districts (6) et en arrondissements (15), reprenant la terminologie et l'organisation héritées du protectorat[235]. En outre, le système de municipalité unique est maintenu à Casablanca ainsi que dans les grandes villes du royaume.

Cette continuité cache cependant une transformation indéniable dans la géographie administrative de l'indépendance : un processus de dualisation entre territoire urbain et territoire rural. Cette distinction fait écho à l'imaginaire précolonial de la cité, lieu de pouvoir et d'influence du makhzen, à partir duquel s'organisait la domination sur les territoires alentours[236]. Dans le découpage de 1955, Casablanca et Rabat ont été érigés en préfectures. Rabat, capitale politique du Royaume indépendant, concentre le siège des administrations et des ministères quand Casablanca, « capitale économique », concentre l'activité économique et les sièges des entreprises et des industries[237]. Cette différenciation administrative entre urbain et rural est également motivée par la géographie du risque, héritée du protectorat. Durant la période coloniale, les grandes concentrations urbaines ont été le berceau des conflits sociaux[238] et sont de même perçues avec méfiance par les nouvelles autorités du Maroc indépendant. Ces dernières craignent les effets sociaux que leur accroissement exponentiel entraine[239].
Dans le Maroc postcolonial, la qualification territoriale des espaces et la différenciation administrative des périmètres entre urbain et rural organisent le rapport de l'État au territoire, les investissements publics et les modes d'influence de l'administration. Ces techniques, héritées du protectorat, deviennent un véritable mode de gouvernement des populations en orientant, pendant près de vingt ans, les réaménagements successifs de la Préfecture et de la Province de Casablanca.

ii. Les réaménagements territoriaux de Casablanca entre 1955 et 1981 : du gouvernement des mobilités au gouvernement des populations

Entre 1955 et 1973, alors que la carte administrative du Royaume est relativement « stable »[240], la préfecture et la province de Casablanca voient leur armature territoriale réaménagée de

[235] K. Marshall Johnson, *Urban Government for the prefecture of Casablanca*, Praegger Publishers, New York, 1970.
[236] M. Naciri, « L'aménagement des villes et ses enjeux » *Maghreb-Machrek*, n° 118, 1987, pp. 46-70
[237] A. Kaouia, *Casablanca, l'industrie et la ville*, *op.cit*., 1999
[238] A. Adam, *Casablanca, «* Le bidonville de Ben M'sik à Casablanca », *Annales de l'institut d'études orientales de la faculté de lettres d'Alger,* vol. 8, pp. 61-199 ; R. Montagne, *Naissance du prolétariat marocain*, Ed. Peyronnet, Paris, Cahiers de l'Afrique et de l'Asie, 1952; B. de Rotalier, « Les yaouleds (enfants des rues) de Casablanca et leur participation aux émeutes de décembre 1952 », *Revue d'histoire de l'enfance « irrégulière »*, numéro 4, 2002, pp. 207-222 ; J. House, « L'impossible contrôle d'une ville coloniale, *art. cit*.
[239] L'article en 1959 de Mohamed Benhima qui présente l'étude socio-démographique que ce dernier a piloté dans les nouveaux quartiers de Casablanca est à ce titre emblématique. Il note :
« Voyez l'aspect démographique particulier de cette étude ; voyez le bouleversement des habitudes qui ne correspondent plus à celle d'une population d'origine rurale : la rupture est faite (..) Voyez l'inquiétant problème que pose la jeunesse de cette population », in M. Benhima, « La cité de Derb Jdid », *Bulletin économique et social*,1959, n°80, p. 415
[240] A l'échelle du Maroc, trois provinces ont été créées sur la période de décembre 1959 à août 1973 : F. Zaim, A. Zakar *Politiques régionales et locales au Maroc : essai sur les mutations des modalités et des mécanismes du contrôle de l'espace*, Thèse de doctorat, Université des Sciences sociales de Grenoble, 1982, p. 318.

manière quasi-continue : cinq refontes territoriales en moins de dix ans[241]. Elles ont pour cible l'arrière-pays rural de Casablanca. Ainsi, en 1963, la préfecture de Casablanca, centrée jusque-là sur l'agglomération urbaine, connaît une extension de son périmètre. Elle s'étend, d'une part, à l'intérieur des terres, intégrant les neuf communes rurales situées dans les périphéries Nord et Nord-Est de l'agglomération mais aussi, d'autre part, le long du littoral, jusqu'à la ville industrielle de Mohammedia qu'elle absorbe. Quatre ans plus tard, en 1967, la logique s'inverse : la préfecture se sépare des communes rurales absorbées quatre ans plus tôt et son périmètre se resserre sur les espaces urbains et semi-urbains du littoral. Dans le même temps, la Province de Casablanca est divisée en trois nouvelles circonscriptions : les provinces de Settat, El Jadida et Khouribga auxquelles sont rattachées les neuf communes rurales (qui entre-temps ne sont plus que huit puisque deux d'entre elles ont fusionné). Trois ans plus tard, nouveau changement[242] : la ville s'entoure d'une couronne péri-urbaine avec la création, par le décret du 15 juin 1970, du « cercle Casablanca-Banlieue » qui regroupe sous un même statut administratif les huit communes rurales périphériques. Le cercle Casa-banlieue devient ainsi une subdivision administrative, à cheval entre les préfectures de Casablanca et les trois provinces issues du découpage de 1967. Deux ans plus tard, en 1972, le cercle Casa-banlieue est subdivisé en trois caïdats ruraux[243] puis, en 1973, un nouveau statut est créé donnant naissance aux « petits bourgs urbains » issus de la fusion de deux communes rurales périphériques[244].

Ces différentes opérations territoriales se font hors des murs de l'agglomération urbaine : la dynamique qui les anime provient de « l'obsession »[245] de la lutte contre l'exode rural. En effet, jusqu'en 1970, la rétention des flux migratoires constitue la seule politique pour maîtriser l'expansion urbaine. Sur toute cette période, le gouvernement des villes, à commencer par Casablanca, passe ainsi par « le gouvernement des campagnes »[246]. Ces dernières concentrent la majorité de l'investissement public, mais selon une appréhension fortement inégalitaire de l'espace rural. D'un côté, la politique de modernisation agricole, avec la construction d'équipements hydrauliques et l'introduction de nouvelles cultures, concentre la majorité des efforts financiers de l'État ; de l'autre, les chantiers de la « Promotion nationale », censés corriger les asymétries du capitalisme agraire, entendent maintenir sur place les populations rurales afin de freiner l'exode vers les villes du littoral, Casablanca en tête.
C'est cette « politique de cantonnement des villes » qui commande les découpages territoriaux : il s'agit avant tout de gouverner les mobilités. Les contours administratifs de la préfecture de Casablanca sont en effet progressivement érigés en rempart. Ils constituent des frontières de défense, de protection, voire de refoulement. A la logique d'extension de la préfecture urbaine

[241] A. Moujahid, *Le gouvernement du Grand Casablanca*..., op. cit., « Section II, Casablanca à la recherche d'une configuration territoriale pertinente », pp. 304-329
[242] « L'organisation administrative et communale du Grand Casablanca et son évolution depuis le milieu des années 1970 », in P. Signoles, (ed.) *Territoires et politique*s *dans les périphéries des grandes villes du Maghreb*, Karthala, Paris, 2014, pp. 398-404
[243] Les caïdats de Zenata, de Mediouna et de Nouaceur sont créés par le décret du 14 août 1973.
[244] Nouaceur, l'une des 8 communes rurales limitrophes à Casablanca, est ainsi divisée en 1973 en un « centre autonome » et une commune rurale, la commune de Ouled Saleh.
[245] R. Escallier, « Espace urbain et flux migratoire : le cas de la métropole économique marocaine, Casablanca », *Méditerranée*, tome 38, 1980, p. 3-14
[246] R. Leveau, *Le fellah marocain défenseur du trône*, Presses de la FNSP, Paris, 1976

en 1963, dont le tracé bien au-delà de la zone urbaine, projette les contours d'un futur « Grand Casablanca », succède, quatre ans plus tard, une logique inverse de resserrement de la préfecture sur les zones urbaines du littoral. Dans le même temps, des remparts intermédiaires sont créés : la division de la province de Casablanca en trois nouvelles provinces fait de Settat, Khouribga et El Jadida, grosses bourgades rurales, des chefs-lieux de province. Cette « promotion administrative des villes[247] » vise à créer dans l'arrière-pays rural des « villes-tampons »[248] pour barrer la route au « déferlement » de population sur les villes du littoral. La logique des villes-tampon s'intensifie au tournant des années 1970, avec la montée de territoires intermédiaires. La périurbanisation autour de Casablanca fait prendre conscience de la nécessité de complexifier et de faire évoluer la dualité de la gestion territoriale. Des innovations territoriales font alors leur apparition, avec la création du cercle banlieue-Casa et, en 1972/73, avec la création de « centres autonomes », petits centres administratifs équipés de services collectifs minimum (électricité, assainissement, etc.) qui constituent des circonscriptions intermédiaires entre ville et campagne.

Dans la pratique cependant, ces innovations n'en sont pas vraiment. Le cercle banlieue reprend une division administrative du protectorat, et son statut rural n'apporte aucune modification dans la gestion territoriale des périphéries urbaines. L'idée dominante de la gestion territoriale est toujours de créer des frontières administratives : le cercle banlieue-casa resserre la frontière autour de l'agglomération urbaine, dessinant une « couronne spatiale autour de Casa »[249] quand la création des centres autonomes participe, à une échelle plus réduite, à la logique de « promotion administrative des villes », censée faire barrage à l'attrait de la métropole.

A partir de 1975, les opérations territoriales changent de nature et de signification. D'une part, elles se déroulent au sein de l'agglomération urbaine. D'autre part, elles n'ont plus pour objectif d'étirer ou de contracter les périmètres administratifs, ni de les requalifier, mais de densifier l'encadrement administratif au sein de la capitale économique, soit en divisant les entités politico-administratives, soit en créant de nouveaux échelons territoriaux. Au gouvernement des mobilités succède ainsi une nouvelle préoccupation étatique : le gouvernement de la ville et de sa population.
Ainsi, en août 1976, la municipalité historique de Casablanca est divisée en quatre communes urbaines : Aïn Chock, Mers Sultan, Ben M'sik et Aïn Sebaâ. La division communale met fin au régime municipal unique introduit par les Français. Elle précède de quelques mois la mise en œuvre d'une décentralisation institutionnelle avec l'adoption, en septembre 1976, d'une nouvelle charte communale[250]. Un an plus tard, en 1977, c'est au tour de l'administration préfectorale d'être réaménagée : les arrondissements – subdivisions administratives au sein du

[247] Sur la promotion administrative des petites villes : A. Iraki, *Des notables du Makhzen à l'épreuve de la gouvernance. Elites locales, territoires, gestion urbaine et développement au Maroc*, Rabat, Institut national d'aménagement et d'urbanisme, 2002
[248] Les centres urbains intermédiaires, dont la création fait l'objet d'une programmation quinquennale, sont qualifiés par les rédacteurs du plan de « remparts entre la campagne et la grande ville », in « Bilan des politiques d'habitat jusqu'en 1972 », *Plan de développement économique et social, 1973-1977,* Royaume du Maroc, Premier ministre, secrétariat d'État au Développement régional et à la Formation des cadres, volume II, 1972, p. 452.
[249] A. Moujahid, *Le gouvernement du Grand Casablanca à l'épreuve de la gouvernance urbaine, op.cit.,* p. 307
[250] Dahir du 30 septembre 1976 relatif à l'organisation communale publié dans le B.O du 1er octobre 1976.

périmètre urbain, chapeautées par un caïd[251] – sont divisés en de plus petites unités, passant ainsi de 15 à 27[252]. En outre, une division administrative intermédiaire est réintroduite sur le modèle du cercle en milieu rural : ce sont les « districts urbains » (équivalents des secteurs de l'époque coloniale qui avaient été abandonnés peu après l'indépendance) qui, placés sous l'autorité d'un super-caïd, sont désormais au nombre de 5, regroupant chacun 3 à 4 arrondissements urbains[253]. Enfin, en 1980, la qualification de l'encadrement administratif est renforcée avec l'annonce d'un nouveau grade dans l'échelle des agents d'autorité : celui d'assistant-gouverneur[254]. Le projet cible spécifiquement Casablanca : il est rendu public par le Roi Hassan II qui annonce, en juillet 1980, soit, un avant les émeutes, la nomination « aux cotés de notre gouverneur à Casablanca de cinq adjoints (...) qui l'assisteront dans ses tâches et qui travailleront à ses côtés dans les circonscriptions avec les présidents des assemblées élues »[255].

L'affinement du maillage politico-administratif au sein l'agglomération urbaine traduit les nouvelles préoccupations étatiques. En premier lieu, les opérations territoriales accompagnent les changements politiques et l'émergence de nouveaux acteurs de gouvernement : les élus locaux. Le resserrement de la taille des communes en 1976 avec, à Casablanca, la division de la municipalité augure en effet du nouveau rôle dévolu à l'échelon communal dans l'administration de la ville[256]. Le nouveau découpage communal relève pour cela d'une logique inverse à celle qui prévalait à l'indépendance : en 1960, la constitution de vastes ensembles communaux avait été privilégiée[257], une taille qui l'empêchait cependant de jouer son rôle en tant qu'échelon de base dans le rapport quotidien à la population, cette vocation revenant aux subdivisions territoriales des préfectures et provinces (les arrondissements et les caidats). Aussi, la revalorisation de l'échelon communal en 1976 reflète-t-elle le changement du contexte politique, à savoir la réouverture du jeu électoral après dix années d'état d'exception[258], avec l'organisation d'élections communales en novembre 1976, suivies des élections législatives en juin 1977. La montée des difficultés économiques et sociales incite l'État à un partage des responsabilités qu'il assumait jusqu'alors seul. La « récupération du Sahara » en 1975 offre un support au compromis politique entre l'opposition et la monarchie : elle ouvre une fenêtre d'opportunité pour la redéfinition des rôles entre l'administration et les acteurs politiques. L'échelle locale est le terrain d'expérimentation de l'ouverture politique : le découpage

[251] B. Zyani, *L'arrondissement urbain au Maroc, sa place dans l'organisation administrative locale*, thèse de doctorat, Paris II, 1982.
[252] D. Basri, *L'administration marocaine, op.cit.,* p. 265.
[253] Ibid, p. 266
[254] A. Rachik, *Ville et pouvoirs au Maroc*, *op. cit*, p. 133
[255] *Discours de S.M. le Roi lors de la séance de travail élargie avec les autorités préfectorales et les élus de Casablanca, jeudi 17 juillet 1980*, doc. cit.,, pp. 468-473.
[256] Sur l'historique de la division municipale de Casablanca entre 1976 et 1980, voir M. Ibrahimi, *La commune marocaine : un siècle d'histoire. De la veille du protectorat à 2009*, Remald, collection thèmes actuels, 2010, pp. 98- 99.
[257] Sur ce sujet, P. Chambergeat, « Les élections communales marocaines du 29 mai 1960 », *Revue française de science politique*, 1961, pp. 89-117. L'objectif était, d'une part, de casser « l'ethnicisme » des découpages coloniaux et d'éviter ainsi la constitution de particularismes locaux, et d'autre part, compte-tenu des luttes de pouvoir entre la monarchie et les partis du mouvement national, d'éviter que l'échelon communal ait de larges prérogatives, politiques comme administratives, contrairement au modèle français.
[258] Le 7 juin 1965, le roi Hassan II dissout le parlement et déclare l'état d'exception qui est l'objet d'un décret royal (dahir n°136-65)

communal d'août 1976 accompagne de cette façon une décentralisation institutionnelle qui programme le retour de l'exécutif communal, jusque-là placé sous la tutelle du gouverneur[259], aux mains des présidents de communes.

En deuxième lieu, la refonte de la carte administrative de Casablanca, avec la densification du nombre d'arrondissements et la création des districts en 1977, vient resserrer un maillage territorial dont l'emprise s'était « relâchée »[260] depuis l'indépendance avec les mutations de la ville. Entre 1955 et 1975, l'organisation administrative au sein du périmètre urbain était en effet restée inchangée par rapport à ce qu'elle était à la fin du protectorat, alors que Casablanca connaissait « un gonflement spectaculaire de la ville »[261]. L'échec de la lutte contre l'exode rural avait eu pour conséquence de produire un maillage de plus en plus lâche des quartiers. Les élections communales de novembre 1976 à Casablanca eurent à cet égard un effet révélateur. D'après un responsable de la préfecture de Casablanca de l'époque, les résultats surprirent fortement les autorités qui ne s'attendaient pas à voir monter la gauche à Casablanca[262]. Le résultat du vote fut interprété par le ministère de l'Intérieur comme une perte d'emprise des agents de l'administration territoriale sur la population, et il leur fut reproché de ne pas voir étés capables de voir venir l'influence des syndicats de la fonction publique à Casablanca. Cette « contre-performance » coûta sa place au gouverneur Moulay Mustapha Alaoui[263] qui fut remplacé, en mai 1977, par Ahmed Fizazi. La densification territoriale s'accompagne donc en 1977 d'un vaste mouvement de recrutement et de « réorganisation des services de la préfecture de Casablanca »[264]. Contrairement à leurs prédécesseurs, plutôt issus des rangs des agents administratifs ayant servi sous le protectorat, les nouveaux administrateurs territoriaux sont recrutés au sein de la faculté de droit[265]. La division économique de la préfecture est la première bénéficiaire de la réorganisation, avec le recrutement en 1977 d'un nouveau chef de service, ancien maitre-assistant à la faculté de droit, et d'une « centaine de civilistes », chargés de « réorganiser les modalités d'administration économiques de la ville »[266]..

En troisième lieu, les différentes opérations territoriales qui se déroulent entre 1976 et 1980 sont au service des transformations des rapports de pouvoir entre l'État et les élus locaux. C'est particulièrement le cas dans le projet de réforme territoriale annoncée en juillet 1980, un an avant les émeutes. Ce projet procède d'une logique d'adaptation aux nouveaux rapports de force politiques, nés de l'émergence des élus locaux. Dans l'esprit des architectes de la charte de 1976, la montée en puissance des élus locaux n'était pas pensée comme une concurrence avec

[259] La charte communale de 1960 avait ôté toutes compétences exécutives à l'assemblée municipale et à son président, au profit de l'autorité territoriale. Sur ce sujet, voir H. Nicolas-Mourier, « Les collectivités locales dans l'administration territoriale du royaume du Maroc », *Annuaire de l'Afrique du Nord*, vol.2, 1965, pp. 129-160.
[260] A. Claisse, « Stratégie d'aménagement et supports sociaux au Maroc », *Annuaire de l'Afrique du Nord*, n°22, 1983, p. 256
[261] A. Claisse et B. Zyani, « Le Maroc en 1983 », art cité, p. 107
[262] Entretien avec un fonctionnaire de la wilaya (1966-2004), Casablanca, mars, 2016
[263] Moulay Mustapha Belarbi est nommé gouverneur à Casablanca, en août1971, au lendemain du coup d'État. Sur ce sujet, voir le chapitre 4
[264] Entretien avec Mohamed Al Houamane, division économique de la préfecture de Casablanca (1977-1987), Casablanca, mai, 2017
[265] La sociologie professionnelle des agents préfectoraux est étudiée dans le chapitre 4
[266] Entretien avec Mohamed Al Houamane, Casablanca, mai, 2017

l'État, mais au contraire comme la continuité de son action de gouvernement, à l'image du slogan sur la « coexistence »[267] entre les élus et l'État. Or la mise en application de la décentralisation en 1976 eut cet effet inattendu de mettre très vite au jour les divergences de compréhension sur le rôle des élus, avec pour conséquence une intensification de « la compétition politique »[268] entre l'État et les partis politiques. Cette compétition prit appui sur la gestion communale, notamment à Casa, où les assemblées communales étaient souvent le lieu de « violentes oppositions »[269]. En juillet 1980, le projet de réforme territoriale annoncé par Hassan II visait à reconfigurer les rapports de force. Le renforcement de l'encadrement administratif de Casablanca – avec le projet de nommer cinq gouverneurs assistants – fut annoncé en même temps que le projet de réalisation de grands projets urbains pilotés par l'État[270]. A cette fin et dans le même discours, le roi Hassan II annonça l'amendement de la loi sur la décentralisation pour Casablanca, « afin de doter le gouverneur de Casablanca des pouvoirs de coordonner les services techniques et administratifs de la commune urbaine et de veiller à l'exécution des décisions prises par le conseil communal »[271]. Un mois plus tard, un décret pour Casablanca fut publié (de même que pour Rabat) qui (re-)transféra au gouverneur les compétences exécutives des présidents des quatre communes urbaines de Casablanca que la décentralisation leur avait octroyées quatre ans plus tôt. Ainsi, en juillet 1980, l'ouverture politique s'entreferma. Un an plus tard, les émeutes intensifièrent le mouvement.

iii. 1981 : Un réaménagement territorial à l'ampleur inédite

En juillet 1980, le projet de réaménagement territorial annoncé par Hassan II vise à consolider la préfecture de Casablanca, en renforçant notamment l'encadrement administratif. Les émeutes de Casablanca de juin 1981 redéfinissent le projet, en lui donnant une autre ampleur. Avec la division de la préfecture historique en cinq circonscriptions, logique absente du projet antérieur, l'État redéfinit en effet en profondeur son assise territoriale. Les deux procédés mis en œuvre jusque-là de manière séparée, à savoir la redéfinition du périmètre de la préfecture et la densification du réseau territorial au sein de l'agglomération, sont pour la première fois mobilisés de manière simultanée. Ainsi, la préfecture historique de Casablanca se recentre sur le centre-ville, composée de l'ancienne médina et de la ville européenne héritée du protectorat. Les nouvelles préfectures de Hay Hassani (Aïn Chock) et de Ben M'sik (Sidi Othmane) intègrent quant à elles les zones péri-urbaines et rurales qui ceinturent au Sud et à l'Est l'agglomération de Casablanca[272]. Le même principe est retenu avec la création de la cinquième

---

[267] « De la tutelle à la coexistence », titre du premier colloque national sur les collectivités locales qui s'est tenu les 1-4 décembre 1977 à Rabat.

[268] Entretien avec M. Foukart, préfecture de Casablanca (1974-2006), Casablanca, avril 2016

[269] A. Claisse, « Stratégie d'aménagement », art. cit., p. 245

[270] A. Rachik, *Casablanca : l'urbanisme de l'urgence*, Impr. Najah el jadida, Casablanca, 2002

[271] « Nous avons décidé (…) d'apporter un léger amendement – de forme seulement en réalité –à la loi de 1976 relative aux municipalités. L'objet de cet amendement est de doter le gouverneur des pouvoirs de coordonner les services techniques et administratifs de la commune urbaine et de veiller à l'exécution des décisions prises par le conseil communal » in *Discours de S.M. le Roi lors de la séance de travail élargie avec les autorités préfectorales et les élues de Casablanca, jeudi 17 juillet 1980*, art. cit.

[272] La première est formée en majeure partie par l'annexion des territoire ruraux de Bouskoura et de Dar Bouazza sur le littoral sud (ex caïdat de Mediouna) ; la seconde circonscription s'étend sur les périphéries de l'Est, intégrant la commune rurale de Tit Mellil.

préfecture, celle de Mohamedia-Zenata, formée par la ville de Mohamedia et les communes rurales alentours de Aïn Harrouda[273].

Avec l'institution de nouvelles circonscriptions préfectorales et la nomination pour chacune d'entre elles d'un gouverneur, de nouveaux réseaux de commandement se constituent : des unités territoriales plus petites prennent forment, « accompagnées de leur traditionnel chapelet d'agents d'autorités »[274]. Mais surtout, la préfectorialisation des périphéries urbaines permet à l'État d'investir de « nouveaux » espaces. A la veille des émeutes, les zones péri-urbaines étaient administrés sous différents statuts ruraux (caïdats, cercles, centres autonomes), fruits d'incessants découpages dans l'arrière-pays de Casablanca. Or à force d'être utilisé, le procédé de division territoriale a créé une superposition de périmètres administratifs dont le chevauchement a rendu illisible les contours et les responsabilités de l'administration, produisant des formes de vides administratifs sur ces territoires. C'est précisément ce que les émeutes mettent en lumière. Le témoignage que nous en livre M'hamed Dryef est de ce point de vue éclairant : « Vous savez, avant les émeutes, à part Casa Anfa (le centre-ville), la ville n'était pas gouvernée. J'ai vu moi Ben Msik, les bidonvilles, l'absence d'assainissement, il fallait que l'État revienne vers les gens et avoir plus de gouverneurs pour être plus proches de la population ». Ces vides territoriaux sont l'une des manifestations visibles des profondes mutations sociales de Casablanca auxquelles l'État cherche à répondre par l'opération territoriale de 1981.

Au tournant des années 1980, l'expansion de Casablanca n'est plus seulement due à l'exode rural et aux migrations internes. Les puissantes transformations économiques du Maroc indépendant ont fait émerger au sein de la capitale économique de nouvelles forces sociales. La marocanisation des emplois, l'extension de l'emploi public et la tertiarisation de l'économie de la ville ont assuré la montée en puissance de « classes sociales intermédiaires »[275]. En outre, à la fin des années 1970, la pyramide des âges traduit le changement en profondeur du profil démographique et social de Casablanca. Pour la première fois, l'accroissement « naturel » de la population casablancaise est plus important que celui issu de l'exode rural. Les Casablancais de « souche » sont ainsi majoritaires dans la génération des 20-25 ans. Or, à la différence des migrants d'origine rurale, les jeunes Casablancais sont lettrés et éduqués puisqu'ils ont bénéficié de la massification de la scolarisation après l'indépendance qui a touché en premier lieu les zones urbaines. Enfin, si l'exode rural participe toujours au phénomène d'accroissement de la ville, le profil des migrants ruraux se pluralise sous l'effet des nouvelles géographies de

[273] La préfecture de Aïn Sebaâ-Hay Mohamedi est formée par l'ancienne commune urbaine de Aïn Sebaâ, qui est divisée en 3 communes : les communes de Hay Mohammedi, de Sidi Bernouss et d'Essoukhour. La préfecture de Hay hassani-Aïn Chock est formée par la Commune de Aïn chock, qui est est divisée en deux, donnant naissance à la commune de Hay Hassani, et par l'annexion d'un territoire rural, Bouskoura et celui de Dar Bouazza. La Préfecture de Ben Msik-Sidi Othmane est formée par la division de la commune en trois nouvelles communes (Ben Msick –Sidi Othmnane- Sidi Moumen), et par la commune rural de Tit Melil qui redevient un caïdat aux côtés du caïdat de Mediouna. Enfin, la préfecture de Mohamedia-Zenata est formée par la municipalité de Mohamedia et la commune rurale alentour de Aïn Harrouda

[274] A. Claisse et B. Zyani, « Le Maroc en 1983 », art. cité, p. 107

[275] A. Claisse, « Stratégie d'aménagement et supports sociaux au Maroc », art. cité, p. 246

l'exode[276] et des profondes transformations économiques qui ont traversé le monde rural depuis indépendance[277]. D'où un profil social des migrants loin d'être un bloc homogène ; d'où surtout des migrants moins enclins à reproduire les liens communautaires et moins attachés à ces derniers, compte tenu des ruptures sociales violentes qu'ont connu les campagnes depuis l'indépendance.

Cette pluralisation sociale de Casablanca a des traductions territoriales. La première d'entre elles est l'émergence de petites classes moyennes produit de nouveaux « espaces urbains »[278]. Ces classes moyennes constituent une classe populaire « solvable » mais pour qui les logements du centre-ville et même les programmes d'habitat économique demeurent trop chers[279]. Elles s'installent donc dans les zones rurales aux frontières du périmètre urbain qui deviennent le lieu de développement d'un habitat économique non réglementaire, « produit par et pour des couches sociales moyennes »[280]. Cette « seconde vague d'urbanisation »[281] de Casablanca se distingue de la première par la nature des populations auxquelles elle se destine et par les formes qu'elle revêt. « Loin d'être un urbanisme de la misère », les constructions qui s'élèvent ne donnent pas naissance à des bidonvilles mais à « des quartiers urbains construits en dur de manière clandestine »[282]. Ces quartiers se développent le long des grandes pénétrantes qui relient Casablanca à l'arrière-pays rural, majoritairement à l'Est de la ville, sur la route de Médiouna (ex-route de Marrakech), au-delà de la première ceinture formée par les premiers bidonvilles de Casablanca[283]. A la différence des populations rurales qui formaient les périphéries urbaines dans les décennies précédentes, les classes populaires qui commencent à habiter dans la banlieue urbaine sont « issues » de la ville. Elles constituent « une population déjà urbanisée » et de ce fait, sont porteuses de nouvelles demandes sociales.

La seconde conséquence territoriale des mutations sociales de Casablanca est la densification des quartiers historiques, sous l'effet de l'accroissement naturel de la population. La physionomie des quartiers populaires se transforme. « Les ensembles de l'habitat du grand nombre édifié à Casablanca sous le protectorat ont vu en vingt ans leur densité s'accroitre pour atteindre parfois des seuils critiques : à Hay Mohamedi, la trame de l'habitat économique enregistre des densités supérieures à celles du bidonville voisin[284] ».

---

[276] A partir du début des années 1970, la majorité des migrants provient de l'arrière-pays rural de Casablanca, soit la plaine de la Chaouia, une géographie sensiblement différente de celle des décennies précédentes. Voir R. Escalier, « Espace urbain et flux migratoire : le cas de la métropole économique marocaine, Casablanca », art. cit.

[277] Ibid.

[278] K. Alioua, « État et contrôle de l'espace urbain » in A. Doumou (dir.), *L'État marocain dans la durée (1850-1985)*, Edino, Rabat (Publisud, Codesria), 1987, p. 91.

[279] B. Zyani, « Habitat, contrainte foncière et développement urbain à Casablanca », *Annuaire de l'Afrique du Nord*, Editions du CNRS, tome XXV, 1986, pp. 214-229

[280] M. Ameur et M. Naciri, « L'urbanisation clandestine au Maroc : un champ d'action pour les classes moyennes », *Tiers- Monde*, tome 26, n°101, 1985, p. 83

[281] P. Signoles, « Introduction », in P. Signoles, G. El-Kadi, et R. Sidi Boumedine, *L'urbain dans le monde arabe. Politiques, instruments et acteurs*, Paris, CNRS éditions, 1999., p. 22

[282] A. Rachik, *Casablanca : l'urbanisme de l'urgence, op.cit.*

[283] J. F Troin, *Ville et Territoires, restructuration urbaine*, C.I.E.U, Toulouse 1993, p. 348

[284] M. Chouiki, *Ville et changement au Maroc. Quel changement véhicule la ville marocaine*, Rabat, Institut National d'Aménagement et d'Urbanisme, 2013, p. 189

Ces mutations urbaines affaiblissent les mécanismes traditionnels de régulation sociale qui, à Casablanca, reposent en premier lieu sur le quartier[285]. La ville de Casablanca a été formée par les vagues de migrations internes : le lien social s'y est ainsi construit en dehors des liens classiques d'appartenance que sont les liens statutaires et lignagers[286]. Le quartier – en tant qu'unité de voisinage où tout le monde se connaît – s'est substitué au « derb » des anciennes médinas : il a offert un cadre au développement d'une vie communautaire de base. De ce fait, il a joué un rôle important dans la construction du lien social, l'affirmation d'une appartenance collective et le développement d'un système de contrôle social. Or au tournant des années 1980, les mutations urbaines ne permettent plus au quartier de jouer son rôle de régulateur. Les conditions physiques, spatiales comme matérielles, ne réunissent plus les critères propices au développement d'une base de vie collective, que ce soit dans les quartiers périphériques dont le caractère « illégal » les prive d'équipements et de services publics, ou dans les quartiers historiques du centre-ville dont la densification « empêche le fonctionnement plein du quartier »[287]. En outre, le lien social ne cesse de s'amenuiser du fait de la jeunesse de la population casablancaise : celle-ci est désormais de plus en plus à même de remettre en question l'autorité patriarcale et familiale qui participait jusque-là à la régulation sociale. Les « émeutes » mettent précisément au jour cette pluralisation sociale et la perte d'efficacité des mécanismes classiques de régulation. Hassan II ne dit d'ailleurs pas autre chose quand, au lendemain de celles-ci, il fustige les émeutiers et leur dénie l'identité casablancaise : « Quels sont donc les quartiers qui ont été le théâtre de ces incidents ? Pas un seul n'est véritablement casablancais. (...) »[288].

Au-delà de leur caractère conjoncturel, les « émeutes de Casa » traduisent ainsi quelque chose de bien plus profond qu'une colère liée à la hausse des prix. Elles reflètent, comme le note Jean-Claude Santucci, « une rupture du pacte communautaire »[289]. La division territoriale de la préfecture de Casablanca entend précisément y répondre. Elle reprend un procédé qui avait été mis systématiquement en œuvre dans le monde rural à partir de 1973 pour faire face à la montée des conflits sociaux[290]. Dans leur thèse[291], Zaïm et Zakar expliquent que l'on assiste là à une dynamique d'étatisation du lien social qui vise à compenser les « vides » sociaux créés par la détérioration des mécanismes qui fondaient la cohésion des communautés rurales. A

---

[285] Sur le quartier comme élément de régulation sociale à Casablanca, voir A. Adam, *Casablanca. op.cit.*, tome 1, p. 42 et tome 2, p. 762 ; M. Chouiki, « Étude de cas en matière de changement en ville. La recomposition urbaine à Casablanca : du quartier à la ville dans la ville », Rabat, Institut National d'Aménagement et d'Urbanisme, 2013, pp. 185-195 ; R. Escalier, « De la tribu au quartier : les solidarités dans la tourmente. L'exemple marocain », *Cahiers de la Méditerranée*, n°63, 2001, pp. 13-40

[286] M. Peraldi et M. Tozy, « Introduction. Métropole et (productions) de subjectivité » in M. Peraldi et M. Tozy (dir.), *Casablanca. Figures et scènes métropolitaines*, Karthala, Paris, 2011, p. 9-33.

[287] M. Chouiki, Étude de cas en matière de changement en ville. La recomposition urbaine à Casablanca … », op.cit.

[288] Sur les 2000 manifestants arrêtés après les émeutes, c'était essentiellement « des gens de la campagne qui n'étaient pas attachés à leur quartier » selon les dires d'Hassan II, Conférence de presse du 2 juillet 1981, au Palais Royal de Rabat.

[289] J. Santucci, « Chronique politique-Maroc », art. cit., 1981, p. 577

[290] A partir de 1973, après une relative stabilité de la carte territoriale à l'échelle nationale, de nouvelles provinces sont créées par division des circonscriptions existantes : entre 1973 et 1981, vingt nouvelles provinces sont créées, en dehors des trois provinces sahariennes « récupérées » en 1975.

[291] F. Zaim et A. Zakar, *Politiques régionales et locales au Maroc*, op. cit, 1982 ; F. Zaim, « Régionalisation et démultiplication des Provinces, quel lien », *Lamalif*, 1988, pp. 22-27.

l'indépendance, un double processus s'est ainsi mis en place, qui s'auto-entretient : le dé-saisissement par l'État et à son profit du rapport État/paysannerie. Les deux auteurs soutiennent que le système organisé par l'État autour des élites rurales[292] s'avère inefficace pour mobiliser et faire adhérer les masses paysannes au projet de modernisation agricole. Ce « vide social » alimente les conflits localisés dans le monde rural au début des années 1970 et l'État répond à cette remise en cause en créant de nouvelles provinces. L'objectif est de recréer du lien social, et de le faire à partir de l'État. Le quadrillage administratif du territoire est donc une réponse au « vide »[293] créé par l'effritement des mécanismes d'appartenance collective.

D'une certaine manière, c'est un même processus qui se joue à Casablanca, mais à partir d'autres dynamiques. La pluralisation sociale rend inefficace les mécanismes classiques de régulation sociale et d'appartenance collective. Ces transformations ont des traductions très concrètes : la péri-urbanisation de la ville et les « vides » territoriaux qu'elle fait apparaître – à l'instar du slogan des autorités, « plus un quartier sans caid » – le laissent entendre. La densification territoriale se traduit par la création de nouvelles préfectures en périphérie dans une même logique d'étatisation du lien social pour répondre aux « vides » rendus visibles par les « émeutes ». Il s'agit de recréer du liant social à partir de la présence étatique. La création de nouvelles préfectures permet en effet le déploiement de toute une chaîne d'agents d'autorité et le développement d'équipements et de services publics. Cette logique n'est pas propre à Casablanca. Elle est sous-jacente à la dynamique de la préfectorialisation de 1981 qui entend faire émerger des petites villes à partir des préfectures[294]

La division territoriale de 1981 traduit donc une nouvelle conception du gouvernement des hommes : c'est un dispositif indirect qui cible le territoire pour gouverner les populations. Sa rationalité s'inscrit dans la dynamique introduite par le protectorat. Le wali émerge de la densification de l'appareil préfectoral, en reprenant une fonction classique de coordination préfectorale, sur le modèle du préfet de région en France[295]. En prenant le titre de wali, le gouverneur de la préfecture de Casa-Anfa a la charge de coordonner l'ensemble des gouverneurs du territoire. Cependant, l'État ne se contente pas de renforcer son emprise sur le territoire. En donnant le titre de wali au gouverneur Fizazi et en lui confiant le soin d'éviter « la dispersion » et le « déséquilibre »[296] des services publics entre les préfectures, le roi joue aussi sur un autre registre de gouvernement : il ravive une conception de l'autorité qui s'ancre dans une durée beaucoup plus longue de l'État marocain. Cette conception comprend l'emprise sur les populations non en termes de contrôle direct et administratif par la territorialisation, mais en termes symboliques et personnels.

---

[292] R. Leveau, *Le fellah marocain op.cit. ;* J. Waterbury, *Le commandeur des croyants*, *Le commandeur des croyants. La monarchie marocaine et son élite*, Paris, PUF,1975

[293] F. Zaim et A. Zakar, *Politiques régionales et locales au Maroc, op.cit.,* p. 12

[294] A. Rachik, *Casablanca : l'urbanisme de l'urgence*, op. cit

[295] A. Claisse et B. Zyani, « Le Maroc en 1983 », art.cit

[296] *Allocation royale devant les gouverneurs des cinq nouvelles préfectures de Casablanca, 28 juillet 1981,* doc. cit.

b. Le wali, produit d'une conception personnelle et symbolique de l'autorité

La requalification du titre accordé à Ahmed Fizazi n'est pas qu'une simple promotion hiérarchique et professionnelle. Une signification sensiblement différente est donnée à son autorité. Le terme même de wali et les attentes exprimées lors du discours de nomination donnent un fondement différent à son autorité qui dès lors repose sur autre chose que sur l'autorité administrative qu'il partage avec les quatre autres gouverneurs. Une analyse du lexique permet d'en saisir pleinement le sens et le fondement. Mohamed Tozy a en effet montré l'intérêt heuristique à recourir à l'analyse sémiologique pour saisir la signification politique des dispositifs de pouvoir au Maroc, en prenant en compte l'écart entre les termes et les réalités historiques auxquels ils renvoient[297].

i. Wali : une traditionalisation du pouvoir

La redéfinition de la figure d'autorité puise dans le référentiel islamique. Étymologiquement, wali – en arabe والي – désigne une autorité supérieure : « une autorité sur ». Il apparait dans un verset du Coran, celui qui précisément fonde le principe d'autorité. Lorsque le terme est évoqué dans les sources historiques, il apparait au pluriel, *El Walaat*- الولاة.

Le titre de wali ne renvoie à aucune fonction territoriale dans l'histoire du Maroc. Cependant, la racine du mot wali renvoie à Wilayate[298], patronyme des provinces arabes sous les premiers gouvernements de l'Islam, les califats Ommeyades et Abbasides. Les wilayates apparaissent très brièvement dans l'histoire du Maroc. Au tournant du 11ème siècle[299], elles accompagnent la fin du système des cités-État et l'émergence de la dynastie Almoravide, dont la rupture avec le califat de Bagdad n'est pas encore totale. Ce nouveau système de pouvoir s'organise autour d'une monarchie héréditaire. Une forme de centralisation du pouvoir fait émerger une nouvelle organisation spatiale avec l'établissement, dans une cité-capitale, en l'occurrence Marrakech, du sultan almoravide et de sa cour. Les espaces sous domination almoravide sont divisés en grands commandement tribaux, désignés sous le nom de wilayate et sont placés sous l'autorité d'un membre de la famille du sultan, ou de l'un de ses proches[300]. La reprise du lexique politique du califat abasside marque l'obédience des Almoravides, sans ascendance sainte, au califat de Badgad. Au milieu du 11ème siècle, le terme disparait avec la dynastie almohade : la filiation religieuse du sultan au prophète lui permet de rompre totalement avec le califat abbaside.

En puisant dans le référentiel coranique, la redéfinition sémantique de la figure de l'autorité territoriale vient rappeler la filiation du système d'autorité avec les premiers gouvernements de l'Islam. Elle s'inscrit dans un contexte plus large de traditionalisation du pouvoir et des

[297] M. Tozy, « Monopolisation de la production symbolique et hiérarchisation du champ politico-religieux au Maroc ». *Annuaire de l'Afrique du Nord*, *18*, 1980, pp. 219-234.
[298] Racine commune à Wali
[299] Sur cette période historique et l'ascension des Almoravides : M. Kably (éd.), *Histoire du Maroc, réactualisation et synthèse*, Publication de l'Institut royal pour la recherche sur l'histoire du Maroc, le Chapitre IV « Évolution politique du Maroc médiéval », 2011, pp. 139-208
[300] Les wilayates sont placées sous l'autorité d'un membre de la famille du sultan ou de son entourage proche qui reproduit, à petite échelle, l'organisation de la cour de Marrakech. Ces chefs almoravides sont désignés sous le terme de wali : ibid, p. 173.

symboles d'autorité qui, au tournant des années 1980, prend le modèle califal comme référentiel du système d'autorité et de pouvoir[301]. C'est précisément en cela que le choix du titre de wali marque un glissement dans le processus de formation de l'appareil territorial. La traditionalisation des figures d'autorité n'est en effet pas chose nouvelle au Maroc. Bien au contraire. Entamée durant le protectorat, la traditionalisation de l'administration territoriale a été retravaillée de manière intensive et systématique par l'État postcolonial[302]. Durant la période coloniale, une administration territoriale moderne est venue dédoubler le système de commandement traditionnel[303]. Cette dualisation des structures de pouvoir a été au cœur du dispositif d'administration indirecte. Les chefs de région, les contrôleurs civils et les officiers des affaires d'indigène se sont ainsi superposés aux caïds, pachas et chioukhs. Ce faisant, le dédoublement des structures de pouvoir masquait un processus de substitution des rôles au profit des autorités coloniales. Au départ des administrateurs français, l'appareil territorial est réinvesti. Les postes, les grades et les insignes d'autorité sont entièrement réappropriés par les autorités marocaines, à la seule exception des patronymes et des symboles de souveraineté qui eux se « marocanisent »[304]. Ainsi, l'ancien titre arabe de gouverneur (*Amil* en arabe[305]) est remis au goût du jour[306] quand, sous couvert d'une même appellation, ceux de pacha, de caïd ou de cheikh sont repris pour désigner de nouvelles fonctions territoriales[307]. Les cérémonials de nomination des gouverneurs sont réinventés de concert avec ce conservatisme sémantique : ils reprennent les symboles des cérémonials réservés à la nomination des représentants personnels du sultan dans le Maroc précolonial[308]. A l'indépendance, ce processus de traditionalisation des

---

[301] Sur ce sujet : A. Agnouche, *Contribution à l'étude des stratégies de légitimation du pouvoir autour de l'institution califienne*, thèse d'État, Casablanca, Université Hassan II, 1986. A. Laroui note que « les juristes marocains reprennent à satiété la théorie classique du califat pour caractériser et justifier le sultanat » in , *Les Origines sociales et culturelles du nationalisme marocain (1830-1912),* Ed. Maspéro, Paris, 2009 (1977). Quant à A. Hamoudi, il caractérise ce processus comme « un effort pour rapprocher le sultanat du califat prédynastique » dans *Maitres et disciples. Genèse et fondements des pouvoirs autoritaires dans les sociétés arabe*s, op. cit., p. 94.

[302] La traditionalisation caractérise aussi les temps précoloniaux. Paul Pascon note que « la tendance au Maroc était au conservatisme du signifiant (...) les dénominations de fonctions cheikhat, caïdat, amalat ont évolué dans le temps. L'usure du terme a conduit à une dévalorisation de la fonction. Sous les Saadiens, et avant eux, il y avait un cheikh pour représenter un territoire bien plus considérable qu'aujourd'hui » dans P. Pascon, *Le Haouz de Marrakech*, Maisonneuve Larose, Paris, vol. 1, 1983 (1977), p. 159 et p.302. Ainsi, du Moyen-Âge au 19ème siècle, sous couvert d'une même désignation, les fonctions d'autorité ont connu de profonds changements.

[303] P. Chambergeat, « L'administration et le Douar », *art.cit* p. 83 ; O. Marais, « Élites intermédiaires, pouvoir et légitimité dans le Maroc indépendant » *Annuaire de l'Afrique du* Nord, vol. 10, 1972, p. 179-201. Ces articles, sous les deux pseudonymes de Remy Leveau, décrivent dans le détail ce réinvestissement des fonctions territoriales.

[304] O. Marais, « Élites intermédiaires, pouvoir et légitimité dans le Maroc indépendant », art.cité.

[305] Le titre de gouverneur est introduit par les Almohades au 11ème siècle - *sahib el amil*, chargé des finances. M. Kably (ed.) , Histoire *du Maroc*, op. cit,

[306] En plus d'une réinvention des rôles, le lexique colonial avait opéré ses propres hiérarchies, valorisant certains titres plus que d'autres comme celui de Pacha, d'influence turque, que le gouvernement français a fait « prévaloir sur le vieux titre arabe de gouverneur » : A. Adam, *Casablanca, op.cit*., tome 2, p. 530.

[307] Le gouverneur remplace le chef de région, le pacha et le caïd prennent la place des anciens contrôleurs civils, le cheikh et le moqaddem sont relégués au bas de la chaîne territoriale.

[308] On peut trouver la description d'un cérémonial de nomination d'un gouverneur dans les mémoires de Mohamed Boufous, nommé gouverneur à Ouerzazate en 1971 : « Soudain la grande salle commença à s'animer. Des mokhzanis en caftans et babouches jaunes précédaient le Roi. Les officiels suivaient. Nous nous levâmes brusquement, rien qu'à l'animation des couloirs. Le Chef du Protocole vient de nouveau nous placer dans l'ordre. Il nous conduisit dans la salle où Sa Majesté Hassan II se tenait debout. Chacun de nous irait recevoir son dahir de nomination en suivant un membre du protocole et en exécutant avec lui trois révérences. (...) Le premier passa, fit les révérences, s'inclina pour prendre la main du Souverain et la baiser et recevoir son dahir de nomination. Quand

fonctions d'autorité a été un dispositif central dans la lutte engagée pour le contrôle de l'appareil territorial : en jouant de son ancrage historique, la monarchie a pu reprendre la main sur l'appareil que lui disputait les partis du mouvement national[309].

Dans le contexte des premières années de l'indépendance, le référentiel religieux est absent des dispositifs d'autorité. Les titres repris de la période précoloniale renvoient à des fonctions séculières : amil, pacha, caïd. Sous des modalités différentes, ces fonctions consistaient à lever l'impôt et les troupes ou à assurer le maintien de l'ordre, pour le compte du sultan. L'absence du référentiel religieux dans les titres des fonctions territoriales dénote alors le choix pour une conception séculière du politique, dans un contexte où la dimension religieuse est largement incarnée par le roi Mohamed V dont le prestige et l'aura, au sein de la population mais aussi du mouvement national, lui confèrent une dimension quasi-mystique. Cette dernière est d'ailleurs largement cultivée par le sultan qui affiche son éloignement vis-à-vis de la gestion quotidienne du pouvoir, confiée à son fils aîné, le prince Moulay Hassan. A l'inverse, ce dernier devenu Hassan II est dépourvu de ce capital symbolique lorsqu'il arrive au pouvoir en 1961, mais il l'investit progressivement à travers un processus de réinvention de l'autorité monarchique[310] qui s'appuie précisément sur cette dimension religieuse. Le titre de commandeur des croyants est constitutionnalisé dès 1962 et l'échec des deux attentats de 1971 et 1972 confère au souverain une force surnaturelle. La mobilisation du registre religieux s'intensifie au milieu des années 1970, en réaction au « réveil islamique » qu'accompagne, sur la scène nationale, la montée inédite de mouvements politico-religieux et, sur la scène internationale, la révolution iranienne. Elle est mobilisée comme arme dans la réouverture du jeu politique, au lendemain de la Marche Verte. De nouvelles institutions et dispositifs sont réinventés qui permettent au monarque d'asseoir la monarchie comme une autorité supérieure et de l'extraire du champ de la « compétition politique »[311] : le titre de commandeur des croyants est valorisé avec la réinvention, en 1979, de la Bay'a, dispositif festif de légitimation du pouvoir dont le cérémonial rappelle la filiation directe de la monarchie aux premières heures du gouvernement de l'Islam[312] et avec la création de nouvelles institutions religieuses, tel le conseil des oulémas qui, en 1981, réaffirme l'autorité religieuse du roi.

Le changement de dénomination du gouverneur Fizazi, au lendemain des violents mouvements sociaux de Casablanca de 1981, doit être replacé dans ce moment singulier de traditionalisation du système d'autorité qui s'étend peu à peu à d'autres sphères. C'est ainsi que l'année suivante,

---

vint mon tour, j'avais déjà mémorisé le cérémonial dans ses détails. (...) J'accomplis à la perfection les révérences, je m'inclinais doucement et sans précipitation devant le Souverain, pris la main royale et l'embrassait chaudement », M. Boufous, *Au service de l'Etat. Récit et témoignage* (1957-1971), Éditions Marsam, Casablanca, 2001 p. 114.

[309] M.Monjib, *La monarchie marocaine et la lutte pour le pouvoir. Hassan II face à l'opposition nationale de l'indépendance à l'Etat de l'exception*, Paris, L'Harmattan, 1992

[310] Le réinvestissement du référentiel religieux et symbolique par Hassan II devient un instrument entre ses mains dans la compétition politique qui oppose la monarchie aux mouvements étudiants de gauche après 1965, puis à l'armée après les coups d'état de 1970 et ensuite à la mouvance politico-religieuse qui émerge dans la décennie 1970. Sur ce sujet, voir en particulier : M. El Ayadi, *Religion, État et société*, thèse de doctorat d'État, Université Paris 7, 1997

[311] M. Tozy, *Monarchie et islam politique au Maroc,* op.cit.

[312] Ibid.

une vieille institution de contrôle du commerce, la *hisba*, est réinventée, avec son mohatasseb[313], chargé du contrôle des prix. Le wali fait donc partie de tout un processus de réinvention de l'autorité symbolique du sultan à la base du modèle de domination du Maroc précolonial. Cette traditionalisation de la figure de l'autorité territoriale ne se traduit pas seulement par l'affirmation religieuse du système d'autorité mais renvoie plus fondamentalement à un mode d'organisation politique dans lequel le religieux est l'un des fondements du pouvoir et du système d'autorité[314].

ii. Du charisme royal à son institutionnalisation : une lecture wébérienne du système d'autorité précolonial.

Dans le Maroc précolonial, la soumission des « forces locales et leur mise au service du pouvoir central s'est faite au nom de l'unité des musulmans[315] » considérée comme nécessaire à la grandeur de l'islam[316]. A partir du 11ème siècle, qui marque le passage du système des cités-États à une organisation du pouvoir sous forme de monarchie héréditaire[317], les dynasties régnantes qui se sont succédées ont construit leur domination sur la sainteté de leur ascendance et sur leur filiation directe au prophète[318]. Le système d'autorité s'est organisé sur un double registre : le « registre califal », pour lequel la soumission des populations au guide spirituel – *le sultan* – est un gage du salut ; et le « registre mystique », où la proximité au sultan, et donc l'allégeance à celui-ci, permettent de bénéficier de ses facultés surnaturelles, sa « *baraka* ». L'autorité du sultan n'est en effet pas uniquement assurée par sa filiation directe au prophète : ses qualités individuelles lui confèrent une dimension mystique, impliquant de ce fait une forte personnalisation du pouvoir[319]. « L'importance prise par les rituels et les cérémonials rappelant l'ascendance divine des sultans »[320] font en effet glisser progressivement du religieux au sacré, et intensifient la personnalisation du pouvoir : « les rituels ont fini par ne plus faire de distinction entre l'institution sultanienne et ses titulaires »[321], sacralisant de ce fait l'autorité du

[313] La *hisba*, dont le fondement est religieux, consiste dans son acceptation la plus étroite à « la surveillance du commerce ». La fonction a été marginalisée sous le protectorat et disparait à l'indépendance. M. Zirari- Devi, « La hisba au Maroc : hier et aujourd'hui » dans H. Bleuchot (dir.), *Les institutions traditionnelles dans le monde arabe*, Paris, Khartala, 1996, pp. 71-85.

[314] Voir B. Hibou et M. Tozy, « Une lecture wébérienne de la trajectoire de l'État au Maroc », *Sociétés Politiques Comparées*, 37, septembre-décembre (http://www.fasopo.org/sites/default/files/varia1_n37.pdf), problématisation que je présente plus longuement dans le chapitre 2.

[315] M. Ennaji et P. Pascon, *Le Makhzen et le Sous al-aqsa, la correspondance politique de la Maison d'Illigh, 1821-1894*, Éditions du CNRS, Paris et Ed. Toubkal, Casablanca, 1988, p.105.

[316] Sur la dimension religieuse du pouvoir : A. Agnouch, *Histoire politique du Maroc. Pouvoir, légitimités et institutions, Casablanca*, Afrique-Orient, 1987; M. El Ayadi, *Religion, Etat et société*, op.cit ; Y. Bellal, *Le cheikh et le calife. Sociologie religieuse de l'islam politique au Maroc*, ENS Edition Lyon, 2011; M. Tozy, Monarchie et islam politique au Maroc op. cit

[317] L'affirmation d'une souveraineté sous forme de monarchie héréditaire avec les Almoravides au tournant du 11ème siècle marque l'émergence des grandes dynasties berbères. M. Kably (éd.), *Histoire du Maroc*, op. cit., p. 172

[318] Les Almoravides n'ont pas eux de descendance sainte d'où leur nécessité de maintenir un lien avec le califat de Bagad. La rupture avec le califat du Moyen-Orient, qui assure la pleine autonomie d'Al Maghreb al Aqsa, a été rendue possible par la filiation religieuse des Almohades, la dynastie qui leur ont succédé.

[319] M. Tozy, *Monarchie et islam politique,* op.cit.

[320] Ibid, p. 32

[321] Ibid

roi et consolidant son caractère « charismatique ». La signification que Weber donne à ce terme permet de comprendre quelle est la spécificité de cette forme d'autorité. La notion de charisme renvoie à

> « des dons spécifiques du corps et de l'esprit pensés comme surnaturels, au sens où ils n'étaient pas accessible à tout un chacun. (...) C'est en vertu de ce don (« le charisme ») et en vertu de la mission inhérente à celui-ci que (les porteurs de ce don) exercent leur art et leur domination. (...) Le porteur du charisme endosse la tâche qui lui incombe et réclame obéissance et dévouement en vertu de cette mission. Sa capacité à y parvenir dépend de son succès. Si ceux auprès de qui il se sent envoyé ne reconnaissent pas sa mission, ses prétentions s'effondrent[322] ».

Et Weber de rajouter que

> « l'existence d'une autorité « purement » charismatique (...) n'implique cependant pas un état amorphe et déstructuré : l'autorité charismatique est une structure sociale bien définie, dotée d'un personnel organisé et d'un appareil de services et de biens spécialisés adaptés à la mission du porteur de charisme. Les assistants personnels et, au sein de ce groupe, un type spécifique d'aristocratie charismatique forment un groupe plus restreint[323] ».

On retrouve là deux traits fondamentaux de l'organisation politique du Maroc précolonial. Le premier élément fondamental est la reconnaissance par la population des pouvoirs charismatiques du sultan. Cette reconnaissance est en effet à cette époque le fondement même de l'exercice du pouvoir, puisqu'elle définit la notion même de souveraineté politique : celle-ci repose non pas sur un territoire mais sur les liens d'allégeances de la population au sultan, liens d'allégeance qui se fondent précisément sur les facultés « surnaturelles » de ce dernier. Le second élément renvoie à l'organisation de la cour du sultan, Dar-al-makhzen, qui reprend les traits de la structure sociale définie par Weber : « l'étiquette stricte est productrice des symboles de pouvoir et génératrice des codes et styles d'autorité »[324] sur lesquels reposent le gouvernement précolonial[325].

Les nouvelles traductions françaises de l'œuvre de Max Weber, notamment la traduction des parties de *Economie et Société* consacrées à la domination permettent de dépasser les lectures essentialistes qui ont confiné l'autorité charismatique à un modèle magique et d'appréhender la notion de charisme dans sa dimension dynamique et « relationnelle »[326]. Revisiter les travaux sur le Maroc précolonial à l'aide des notions wébériennes de « quotidianisation »[327] du charisme, de « charisme de fonction » et de « domination charismatique » est particulièrement heuristique

---

[322] M. Weber, *La domination*, « Cinquième partie. La domination charismatique », La découverte, Paris, 2014, p. 270 et 271.
[323] Ibid, p. 282.
[324] M. Tozy, *Monarchie et islam politique,* op.cit.
[325] ibid
[326] Sur l'usage que permettent les nouvelles traductions de la notion de charisme pour analyser la configuration marocaine : « Dialogue entre Mohamed Tozy et Jean-Pierre Grossein », séminaire lors de la Semaine de la recherche « Lire Max Weber avec Jean Pierre Grossein », E.G.E /CRESC, Rabat, 21 mai 2015
[327] C'est Jean-Pierre Grossein qui a proposé la traduction du terme par « quotidianisation » et non pas « routine » (qui véhicule une connotation négative, voire péjorative) comme dans les traductions précédentes. Voir J.P. Grossein, « Présentation » in M. Weber, *Sociologie des religions,* op.cit., p. 68 et pp. 123-124.

pour notre propos. Cela permet d'avancer dans la compréhension du système d'autorité précoloniale et de son gouvernement par la représentation de l'autorité sultanienne en fournissant des outils d'analyse qui permettent de saisir les processus à travers lesquelles l'autorité personnelle et symbolique du sultan s'est transformée en un pouvoir institué, par lui-même générateur de pouvoir et d'autorité. Max Weber montre en effet que la transformation du charisme personnel en un pouvoir institué repose sur un processus de « quotidianisation du charisme » : les propriétés « exceptionnelles » du « porteur de charisme » lui permettent d'accomplir des réalisations que les individus ordinaires ne sont pas en mesure de réussir. C'est précisément cette « vocation », cette « mission » du charisme qui confère à son détenteur la « légitimité d'agir » et rend possible l'évolution du charisme en une propriété du quotidien[328].

Ce processus d'inscription du charisme dans le quotidien permet de rendre compte de l'institutionnalisation, au Maroc, du pouvoir unifiant et conciliateur de l'autorité monarchique. Les facultés « charismatiques » du sultan se fondent sur son ascendance divine, ses propriétés « surnaturelles », sa « baraka, et son caractère sacré. Cette dimension charismatique place ainsi le sultan « au-dessus » des hommes ordinaires et de leur « mêlée »[329], conférant à son autorité un caractère surplombant en mesure de transcender les individus et les conflits qui les animent. Le « charisme » fait ainsi de la personne du sultan une autorité de « médiation », de « conciliation », « d'arbitrage ». Cette « vocation », pour reprendre la terminologie wébérienne, a constitué la force d'extension de l'autorité sultanienne. Elle a été largement décrite dans les travaux qui se sont intéressés à la « fonction sociale » du makhzen. L'étude des conflits autour des usages de l'eau à Fès au 14ème siècle par exemple, réalisée par Mohamed Naciri[330], montre que leur résolution mobilisait l'autorité directe du sultan. C'est un exemple emblématique qui montre comment, dans un espace urbain saturé par la multitude de pouvoirs locaux, le sultan s'immisçait dans les affaires locales par sa force conciliatrice à travers la « constitution de commission d'enquête et de conciliation », placée sous son autorité et dont il choisissait les membres. Là où la force médiatrice du sultan se faisait le mieux voir, ce sont les espaces où le pouvoir central n'était représenté par aucun intermédiaire. Germain Ayache en a fourni une belle illustration à propos d'une tribu du Nord du Maroc qui fait appel directement au sultan pour résoudre un conflit[331]. Plus généralement, les travaux qui ont revisité la notion de *siba* ont mis en évidence la puissance de l'autorité symbolique du sultan, capable de s'exercer dans des espaces où le pouvoir central était physiquement absent.

La dimension charismatique et le caractère symbolique de l'autorité placent ainsi l'intermédiation au cœur de l'exercice du pouvoir dans le Maroc précolonial. L'autorité de conciliation s'est progressivement imposée comme force unificatrice pour finir par se confondre avec elle. La reconnaissance du « charisme » du sultan assurait les conditions d'une

[328] M. Weber, *La domination*, « Cinquième partie. La domination charismatique », op. cit., pp. 269-334.
[329] P. Bourdieu, « De la maison du roi à la raison d'État. Un modèle de la genèse du champ bureaucratique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 118, 1997, p. 58
[330] M. Naciri, « L'eau à Fès. Miroir social et politique d'une société urbaine », *Critique économique*, n°7, 2002, pp. 5-29.
[331] G. Ayache, « La fonction d'arbitrage du Makhzen », *Bulletin Économique et Social du Maroc*, 1979, pp. 5-21.

« coexistence pacifique entre les différentes tribus »[332]. L'espace d'influence du sultan a fini par former « un ensemble »[333] qui, tout en englobant les tribus, les dépassait ; un ensemble formant une unité assimilable à une communauté politique conceptualisée par Hibou et Tozy comme la « communauté des communautés », mais une communauté « incarnée » physiquement par le sultan et non définie par un territoire. C'est en vertu de cette incarnation d'une unité supérieure que les « communautés »[334] se sont « abandonnées »[335] à lui, lui faisant allégeance : l'intervention de l'État précolonial, notait ainsi Germain Ayache, permettait en effet « de faire bénéficier ces mêmes tribus d'une organisation d'ensemble (...) et de leur permettre, en défendant l'indépendance du pays, de maintenir la survivance de chacune d'entre elles (...)[336] ».

Cette vocation unificatrice a, de cette façon, permis de « transformer le charisme en une propriété du quotidien » et de « transposer dans l'institutionnel » le pouvoir unificateur et conciliateur du roi fondé sur ses qualités personnelles « extraordinaires ». Cette « quotidianisation » a assuré son institutionnalisation : elle a fait *du charisme* du sultan un pouvoir institué, générateur lui-même d'autorité et de pouvoir, autorisant « la création » de représentants personnels.

L'institutionnalisation du pouvoir unificateur et conciliateur du sultan a trouvé sa pleine manifestation dans le développement d'un « charisme de fonction »[337], c'est-à-dire « une fonction dont le détenteur est associé au charisme royal[338] ». Le rattachement de la fonction au sultan « se substitue à la croyance au charisme d'une personne ». Cette notion permet de rendre compte de la singularité des représentants du sultan dans le Maroc précolonial. Comme je l'ai évoqué plus haut, le gouvernement précolonial reposait sur le principe d'une délégation de fonction à des représentants. Caïds, gouverneurs, pacha, amin al oumama, etc., tous tiraient leur légitimité de la représentation sultanienne dans l'exercice de leurs charges. Au nom de celles-ci, ils prélevaient l'impôt, levaient les contingents, rendaient la justice, traitaient avec les puissances étrangères et assuraient le maintien de l'ordre, ce qui pouvait aller de la simple intermédiation dans des conflits localisés à la conduite bien plus violente de *mehalla* En bref, des fonctions toutes en lien avec la vocation unificatrice du sultan.

Bien que différenciés par des titres, les représentants du sultan n'avaient pas de fonctions au contenu prédéfini. Il s'agissait davantage de « missions conférées par le sultan que de tâches

---

[332] Ibid.,

[333] Dans la synthèse historique coordonnée par Mohamed Kably, on peut y lire qu'à partir du début du 16ème siècle, moment d'apogée de l'État précolonial, on retrouve des représentations d'une unité territoriale dans la « construction de l'image de cet ensemble », in M. Kably (éd.), *Histoire du Maroc*, op. cit., p. 387. Sur une critique de l'attachement des historiens marocains à territorialiser l'Etat marocain, voir, B. Hibou et M. Tozy, *L'Etat au Maroc, L'imaginaire impérial au coeur de l'Etat nation*, Karthala, Paris, à paraître en 2020

[334] L'usage de la notion weberienne de « communauté des communautés » permet à Beatrice Hibou et Mohamed Tozy de dépasser la lecture « territorialisée » des historiens et ce faisant de mettre en exergue une autre conception de l'unité nationale. Sur ce sujet en particulier, voir l'Introduction générale, in B. Hibou et M. Tozy, *L'Etat au Maroc, L'imaginaire impérial au coeur de l'Etat nation*, op. cit

[335] M. Weber, *La domination*, op.cit., p. 274

[336] G. Ayache, p. 20

[337] « Le charisme de fonction », in M. Weber, *La domination*, op. cit., p. 312-315

[338] Ibid, p. 313

administratives »[339]. Derrière le formalisme protocolaire[340], il n'existait pas de hiérarchie organisée entre la multitude d'agents représentants le sultan. Ces agents se définissaient bien plus par ce qu'ils faisaient que par ce qu'ils étaient. Il suffit d'accorder une attention aux descriptions dans les chroniques et récits historiques[341] et de se détacher de l'historiographie classique[342] pour prendre la mesure de la diversité des rôles derrière les titres protocolaires. Cette diversité de rôles et d'agents rend en conséquence difficile, voire impossible, de dresser des profils-types des représentants du sultan. En revanche, dans l'exercice de leur charge, tous tiraient leur légitimité du sultan [343], ce qui rendait en conséquence fondamental leur lien à ce dernier, et plus encore l'affichage de ce lien. C'est ce qui explique la place importante des dispositifs symboliques[344], comme le cérémonial et le protocole, dans l'exercice de leur autorité : ils manifestaient et venaient rappeler cette proximité. La nomination et l'installation des représentants du roi étaient, par exemple, l'objet d'un cérémonial qui reproduisait à une moindre échelle la cérémonie d'allégeance au roi. « Ces petites bay'a »[345] réunissaient « les chefs de clans devant un cadi, un caïd des environs ou un envoyé spécial (...) : ils écoutaient la lettre de nomination et prêtaient serment d'obéissance avant d'apposer leurs signatures validées par des notaires »[346]. En outre, la reproduction par les représentants du sultan de l'étiquette de la cour, de ses codes et de ses rituels constituait de puissants symboles manifestant leur appartenance au makhzen. Ils participaient de leur prestige et donc de leur autorité. Pour reprendre la formule de Jocelyne Dakhlia, pour tenir le territoire dans Maroc précolonial, il fallait très peu d'homme mais « des symboles, beaucoup de symboles »[347]. En conséquence, le système de « représentation » personnelle permettait une économie de moyens dans le gouvernement des populations. La désignation des représentants personnels reposait sur un édit royal. Le dahir de nomination, et les moyens qui leur étaient conférés par le pouvoir central, se limitaient principalement à des dispositifs symboliques : « un costume, un sceau et des étendards symboles de l'autorité »[348]. Ces ressources symboliques pouvaient être complétées par l'octroi de troupes ou d'une poignée de soldats, notamment pour les « missions » de maintien de l'ordre ; mais cela n'arrivait ni de manière systématique, ni même de manière conséquente.

---

[339] M. Kably (éd.), *Histoire du Maroc*, op. cit., p. 512

[340] Par exemple, le khalifa du sultan apparaît toujours en premier dans l'ordre protocolaire.

[341] Sur ces récits ou leurs retranscriptions, voir par exemple : M. Soussi, *Le caid Najem*, Publications de l'Institut Royal de la Culture Amazigh, n°28, Rabat, 2013 ; M. Benlahcen, « Moha ou Hamou Azzayani. De l'amghar de tribu au caïd du Makhzen (1877-1914) », in coll., *Histoire des amazighs*, Edition Bouregreg, Rabat, p. 137-150. O. Goundafi, *Un caïd du Maroc d'Antan. Taïeb Goundafi (1855-1928)*, Marsam, Casablanca, 2013. M. Kenbib, dans son étude sur les protégés au Maroc, fournit des indications sur les missions et les rôles concrets que jouaient les représentants du sultan à l'égard des protégés : *Les protégés. Contribution à l'histoire contemporaine du Maroc*, Publication de la faculté des lettres et des sciences humaines de Rabat, 1996, p. 189-190 ; 202 ; 210.

[342] La normativité de l'histoire de l'État et de l'administration, qu'elle ait été produite par l'historiographie coloniale ou postcoloniale, rend difficile l'entreprise de reconstitution des figures d'autorité dans le Maroc précolonial. Ce biais de l'historiographie nationaliste s'explique par le souci d'ancrer l'État marocain dans une profondeur historique que lui déniait l'histoire coloniale.

[343] A. Hamoudi, note que « tous les agents du pouvoir doivent leur carrière au patronage royal », dans *Maitre et disciple*, op.cit, p.78

[344] J. Dakhlia, « Dans la mouvance du Prince : la symbolique du pouvoir itinérant au Maghreb », *Annales, économie, société, civilisation*, 1988, pp. 735-760

[345] A. Laroui, *Les Origines sociales et culturelles du nationalisme marocain o*p. cit., p. 161

[346] Ibid.

[347] J. Dakhlia, « Dans la mouvance du Prince : la symbolique du pouvoir itinérant…», art. cit, p. 752

[348] M. Kably (éd.), *Histoire du Maroc*, op. cit, p. 512

Les ressources protocolaires formaient en majeure partie les principales ressources à l'exercice du pouvoir.

L'exercice du pouvoir des représentants du sultan reposaient sur les dispositifs qui rappelaient le rattachement de la fonction au sultan. C'est en cela que l'on peut parler d'un charisme de fonction. Toutefois, celui-ci n'était développé que de manière partielle dans le Maroc précolonial. Les conditions de son exercice n'étaient pas pleinement réunies : le rattachement de la fonction à la légitimité unificatrice du sultan ne suffisait pas à son exercice. Ceci en premier lieu du fait du mode de désignation des représentants personnels du sultan. Les intermédiaires sur lesquels s'appuyaient le pouvoir central étaient pour la plupart issus des populations locales. Le choix du pouvoir central portait sur des individus capables d'influencer les populations : des chefs tribaux, des représentants de l'élite marchande, des hommes de religion, bref, des individus qui avaient une légitimité personnelle. La représentation sultanienne venait le plus souvent reconnaître et conforter un pouvoir déjà en place. C'était particulièrement vrai dans le monde rural où la présence physique du makhzen, contrairement aux villes, reposait sur des chefs de tribus, désignés caïds par le sultan. Ces caïds étaient doublement légitimes : leur propre légitimité leur assurait une certaine ascendance personnelle sur les populations ; la légitimité du sultan leur permettait de prélever les impôts, les taxes, les armées. Mais ces deux légitimités n'étaient pas sans entrer en concurrence : la détention d'une charge confiée par le sultan était une source de puissance et d'accumulation qui rendait possible l'autonomisation du porteur de charge et le développement de son propre prestige-charisme. Pour s'en prémunir, le pouvoir central entretenait la division des charges et démultipliait les intermédiaires, conduisant à une forte instabilité du système[349]. Certes au cours de l'histoire, la montée en puissance des « agents makhzeniens », c'est-à-dire d'un personnel issu du sérail, sans lien à la population, put constituer un contrepoids à cette autonomisation-concurrence. Mais, d'une part, la pratique était rare et, d'autre part, la désignation d'un caïd – mais aussi d'un gouverneur – était rarement imposée, et se faisait le plus souvent en concertation avec les forces locales. En outre, l'instabilité même des sultans limitait l'efficacité du système des représentants personnels et ne permettait pas le développement d'un charisme de fonction à part entière. La reconnaissance du pouvoir unificateur du sultan – fondement de la légitimité et de l'autorité de ces représentants personnels – n'eut pas la même force à chaque époque. Rien d'étonnant à ce que l'on assiste à un approfondissement du charisme de fonction au milieu du 19ème, avec l'intensification de la pression étrangère (bataille d'Isly et développement du système des protections) qui contribua à consolider la fonction unificatrice du sultan. Le projet de réforme d'Hassan I de créer un corps de gouverneurs-administrateurs aux fonctions standardisées et uniformisées sur tout le territoire me semble pouvoir être analysées selon cette grille d'analyse.

[349] Sur ce sujet : P. Pascon, *Le Haouz de Marrakech*, « chapitre 3. Les grands moments de la caidalité », op. cit., vol. 1, p. 293-359

iii. Le wali et la réinvention du « charisme de fonction »

C'est ce principe d'une association entre fonction et autorité charismatique du sultan qui est réinventé avec la création du wali. Cette réinvention s'opère par « qualification charismatique » : à sa « création », le wali est en effet doté d'attributs qui renvoient aux propriétés « charismatiques » de l'autorité monarchique.

En premier lieu, le titre de wali confère, tant par son signifiant que par son signifié, c'est-à-dire par le sens qu'il prend dans le contexte socio-politique de 1981, un trait charismatique à la fonction. Mohamed Tozy a montré combien les mécanismes de domination au Maroc s'articulaient à un « jeu de nomination qui introduit des équivalences entre une réalité archaïque et son expression institutionnelle moderne »[350]. La dénomination de wali produit du sens symbolique qui a toute son importance dans un environnement « où l'emprise du politique est d'abord symbolique »[351]. Le titre de wali renvoie aux sources du pouvoir monarchique : il donne ainsi un autre fondement à l'autorité que celle du gouverneur et de ce fait « prépare, par-là, leur dépassement »[352]. En renvoyant à une autorité supérieure, le titre confère une qualité fondamentalement supérieure aux « qualités de ceux qui font l'objet de la domination charismatique »[353] . Dans le contexte de création du wali, en 1981, cette autorité surplombante est d'abord une autorité « sur » les gouverneurs. Le wali traduisait la volonté d'Hassan II de maintenir « une autorité morale »[354] « sur » les quatre nouveaux gouverneurs, encore inexpérimentés. Les qualités personnelles du wali Fizazi s'y prêtaient. La différence générationnelle créait une hiérarchie symbolique : l'écart d'âge mais aussi l'expérience accumulée au sein du ministère de l'Intérieur permettaient de marquer une distance entre Fizazi et les autres gouverneurs nommés en juin 1981. En outre, de par son capital professionnel et sa proximité avec les centres de pouvoir, Fizazi maîtrisait parfaitement les codes et le style d'autorité particulier qu'est la *haiba* (crainte révérencieuse) qui « constitue le fondement du pouvoir »[355].

Second trait charismatique de la fonction, le wali est une « création » royale « pure », pour reprendre la terminologie wébérienne. Son introduction repose uniquement sur le caractère instituant de la parole royale. C'est en effet un discours royal qui installe la fonction à Casablanca en 1981, et c'est encore un discours royal qui introduit la fonction à Rabat deux ans plus tard. Ce caractère énonciatif va précisément constituer la singularité de la fonction wilayale. Aucun texte juridiqueou réglementaire n'est venu le corriger. En 1983, le ministre de l'Intérieur, Driss Basri, a cherché à donner une assise juridique à la fonction wilayale : un arrêté est rédigé par le Ministre qui formalise juridiquement le statut du wali, en lui octroyant le statut de gouverneur-chef-lieu de wilaya. Mais cet arrêté n'a jamais été officialisé, ni même publié[356]

[350] M. Tozy, *Monarchie et islam politique, op.cit*., p. 19.
[351] Ibid
[352] Reprise d'une expression de Bourdieu, dans « De la maison du roi à la raison d'État , art. cit., p. 59.
[353] M. Weber, *La domination*, op.cit., p. 274
[354] Entretien M. Dryef, Casablanca, Rabat, mars, 2015
[355] Tozy, *Monarchie et islam politique, op.cit*., p.43
[356] Cet arrêté a été vite mis sur le compte d'une « publication » secrète par les chercheurs. L'existence de cet arrêté a été rendue publique par le mémoire de DEA de 2003 sur le wali de Laila Akhmisse précédemment cité : elle

précisément, me semble-t-il, parce que la force et la puissance de la parole royale se suffisaient à elles-mêmes.

Tout comme les représentants personnels du sultan dans le Maroc précolonial, le wali tire sa légitimité de la personne du roi, et non de règlements, d'un statut ou encore d'une compétence administrative. C'est là une différence fondamentale d'avec le gouverneur de préfecture. La fonction de représentation royale, qui est juridiquement instituée pour le gouverneur, permet de mettre en valeur cette différence. Les gouverneurs de préfecture représentent en effet le roi d'un point de vue juridique : cette fonction de représentation a été institutionnalisée par le dahir de 1977 qui a conféré une assise juridique à la représentation. Mais dans la pratique, cette formalisation juridique est venue reconnaître une situation de fait. Le lien entre le roi et les gouverneurs a largement été mis en avant dans l'État postcolonial. Dans les discours publics, les gouverneurs ont été désignés comme « Gouverneurs de Sa majesté » tandis que, dans la pratique, ils s'imposaient comme l' « atout favori »[357] du roi. Cependant, à la différence du wali, la représentation royale ne fonde pas l'autorité du gouverneur. D'ailleurs, dans le contexte immédiat de l'indépendance, le recours à la légitimité royale passe pour de la pure extravagance et est même condamnable, comme le montre en 1958 l'emblématique « procès » du gouverneur Adddi ou Bihi[358], qui refusera de se soumettre à l'autorité du ministère de l'Intérieur et du gouvernement istiqlalien, ne reconnaissant que l'autorité du roi. Comme on l'a vu plus haut, pour les gouverneurs, la fonction de représentation du roi s'est imposée avec et par les luttes de concurrence : au lendemain de l'Indépendance, l'affirmation du lien entre le roi et le gouverneur s'est révélé un puissant instrument dans la compétition pour le contrôle de l'appareil étatique. A partir de 1977, l'institutionnalisation par dahir de la représentation royale a été une manière de distinguer les gouverneurs face à la montée en puissance des élus locaux dans la gestion des villes, une distinction directement pensée par Driss Basri, ministre de l'Intérieur. Aussi, la représentation du roi est, pour les gouverneurs, un instrument d'autorité tout en n'étant pas *la* source de son autorité : elle offre des ressources additionnelles à l'exercice d'une fonction qui, elle, repose sur la légitimité juridique et fonde sa puissance sur un commandement territorial.

En revanche pour le wali, le roi constitue *la* source de légitimité. C'est le lien personnel entre wali et le roi qui importe et qui, de ce fait, doit surtout être affiché. Et c'est là le troisième trait charismatique du wali : une proximité qui se matérialise par les symboles. Ainsi, la seule ressource conférée au wali à sa création en 1981 est une ressource symbolique : une ressource protocolaire. L'ordre par lequel le roi énonce les nominations crée une hiérarchie protocolaire entre le wali et les quatre gouverneurs nommés. Il fait du wali la première autorité de Casablanca. Mais la préséance ne va pas seulement exprimer l'importance de la fonction : elle

---

présente une copie de l'arrêté en annexe de son mémoire, mais il s'agit d'une copie non signée et non datée. L'arrêté a été remis à la chercheuse par un haut fonctionnaire du ministère de l'Intérieur au moment où l'on pensait qu'il allait être publié. L'absence de signature et de date et le fait qu'il n'existe aucune référence à cet arrêté dans les décrets et les arrêtés qui suivront à partir de 2000 confirment qu'il s'agissait bien plus d'un projet que d'une « publication secrète », thèse que défend Laila Akhmisse et qui a été reprise par Myriam Catusse dans Cattusse, Cattedra, Janati, *Changer d'échelle de Gouvernance*, art. cit., ou Victoria Veguilla del Moral (dans sa thèse, *Politique du poulpe à Dakhla. Action publique, ressources naturelles et dynamiques sociales*, Thèse de doctorat en Science politique, IEP Aix, Aix Marseille université, 2011, notamment son chapitre 4).

[357] J. Waterbury, *Le commandeur des croyants*, op. cit., p. 275

[358] Chef traditionnaliste, nommé gouverneur du Tafilelt en 1955. Voir le chapitre 4

la constitue[359] puisque seul le rang protocolaire distingue le wali du gouverneur. Le protocole est précisément l'un des dispositifs matériels qui donne du prestige à la fonction d'autorité et qui produit la *haiba*, qui exprime ce lien au charisme. C'est en outre à travers la hiérarchie protocolaire que se manifeste l'autorité du wali sur les gouverneurs. Leur subordination n'est en effet pas organisée par des liens institutionnels *:* elle repose sur leur « mise en scène »[360] symbolique et est organisée par « la théâtralité protocolaire »[361] qui renvoie à l'autorité charismatique du roi. Le protocole est en effet le lieu symbolique où est rappelée l'ascendance charismatique du pouvoir et de l'autorité. Le protocole est particulièrement visible lors des cérémonies. Ces dernières rendent possible l'affichage de la supériorité du wali sur les autres autorités, notamment sur les gouverneurs. La proximité entre le roi et le wali s'appuie aussi sur le capital social du porteur du titre. Dans le cas de Casablanca, la proximité de Fizazi (de même que deux ans plus tard de Omar Benchemsi) avec le roi Hassan II, et sa distance avec le ministre de l'Intérieur Driss Basri, renforcent sa légitimité. Cette proximité est d'ailleurs largement cultivée : en 1983, dans le discours d'institution du wali de Rabat, le roi parle de sa confiance dans Fizazi.

Le quatrième et dernier trait charismatique est la vocation à laquelle se destine le wali. Dit autrement, c'est la performance qui est attendue du wali. Ce dernier n'est en effet pas seulement un titre protocolaire. L'introduction en juillet 1981 d'un wali à Casablanca répond à une attente royale très clairement exprimée dans le discours de nomination du wali Fizazi : « (…) éviter la dispersion des services à caractère public du grand Casablanca (...) et veiller sur la répartition des services communs à ces préfectures sans qu'il y ait empiètement sur une part de (vos) responsabilités (des gouverneurs) ». Autrement dit, la vocation du wali n'est pas de gouverner, mais d'éviter la dispersion et donc le désordre. Cette « performance » renvoie à la rationalité du gouvernement précoloniale, à sa conception de l'ordre et de la responsabilité. C'est le risque d'une « dispersion » des services de l'État qui rend nécessaire la création du wali : le terme de dispersion est entendu comme un dysfonctionnement, un désordre. Cette notion renvoie au fondement du système d'autorité au Maroc, à savoir le modèle califal et son principe de nécessité[362] (*ad-darura*). Dans cette doctrine du pouvoir, la menace du désordre au sein de la communauté des croyants fonde le pouvoir temporel du sultan : elle oblige à confier la direction des communautés à un homme, le calife, pour éviter l'anarchie. La vocation du wali est fondamentalement de prévenir les troubles qu'une dispersion ferait peser sur la ville. Mais Hassan II poursuit son argumentation en mentionnant la nécessité de veiller à une « bonne répartition des services publics », et non pas en l'organisant puisque celle-ci est de la responsabilité directe des gouverneurs. Autrement dit, le wali n'a pas vocation à administrer le territoire. Il est l'autorité qui s'exerce « sur » ceux qui ont la responsabilité de gouverner, d'administrer le territoire, dans une conception toute « pastorale »[363] du pouvoir. Au lendemain

[359] Y. Deloye, O. Ihl, *Le protocole ou la mise en forme de l'ordre politique*, L'Harmattan, Paris, 1997
[360] G. Balandier, *Le pouvoir sur scène*, Paris, Fayard, 2006
[361] Ibid.
[362] Sur ce sujet voir en particulier, M. Tozy, *Monarchie et islam politique*, op.cit., notamment le passage « du chaos à l'ordre califal », pp. 29-33 et A. Agnouche, *Contribution à l'étude des stratégies de légitimation du pouvoir autour de l'institution califienne*, op.cit.
[363] M. Foucault, *Sécurité, territoire et population. Cours au Collège de France 1977-78*, Gallimard, Le Seuil, Collection Hautes Études, Paris, 2004

des émeutes, la création du wali prend tout son sens : pour éviter de nouveaux désordres, de nouveaux conflits, une autorité dotée des qualités symboliques (« charismatique ») du roi est créée, une autorité qui est avant tout une force conciliatrice et médiatrice.

Cette réinvention du charisme de fonction par qualification charismatique n'est évidemment pas un processus intentionnel et conscient. Elle repose sur un imaginaire de l'autorité précoloniale qui est à l'œuvre et qui rend possible la réactivation d'anciennes formes de gouvernement. Cet imaginaire remet au goût du jour d'autres manières de faire que celles qui caractérisent l'État-nation. Les dispositifs sur lesquels elles s'appuient renvoient à des conceptions de l'autorité différentes de celles héritées d'une conception stato-nationale des institutions étatiques. Les qualités personnelles de Fizazi se prêtent à cette conceptualisation. C'est en cela que l'on peut dire que la création de la fonction est contingente et que cette fonction est largement circonstancielle. Le réinvestissement cette dimension symbolique et personnelle de l'autorité répond aux événements de 1981. C'est une autorité dont la charge symbolique la dote de ressources et de facultés de conciliation qui en font, dans le contexte turbulent du tournant des années 1980, le garant de l'apaisement des conflits et de la paix sociale. C'est une autorité sur-plombante, en mesure de s'imposer aux acteurs indépendamment de leur position sociale ou politique, et donc une autorité en mesure de s'affranchir des barrières institutionnelles, politiques, administratives. C'est, enfin, une autorité des « vides », une autorité qui s'exerce indépendamment de la constitution d'un appareil administratif mais à partir de ressources symboliques et personnelles, et donc une autorité « territoriale » à moindre coût, en mesure de palier aux « vides territoriaux » dans un moment où le renforcement de l'emprise territoriale de l'État apparaît comme une nécessité face aux changements sociaux. Mais le wali est une autorité qui s'exerce par la force de la personnalité qui l'incarne et de la symbolique du pouvoir qui l'habite. Ce sont des ressources immatérielles qui, par essence, sont des ressources aléatoires et insaisissables. Cela fait du wali une autorité instable et évanescente, qui n'a pas vocation à s'exercer de manière continue. Aussi, dans le quotidien, le wali est « un gouverneur comme les autres ».

*
* *

En 1981 à Casablanca, dans un même mouvement, deux réponses sont apportées pour faire face à la contingence des événements : d'un côté, une réponse territorialisée, avec la densification de l'appareil administratif territorial et, de l'autre, une réponse politique, qui vise à raviver la dimension symbolique et charismatique de l'autorité. Ces deux logiques servent une même finalité, celle de faire face aux changements sociaux que mettent violemment à jour les émeutes. Le wali est à l'intersection de ces deux logiques qui émergent et agissent de manière simultanée. Sa création traduit l'émergence, au tournant des années 1980, d'une autre manière de représenter l'État, à l'opposé de la figure stato-nationale classique du gouverneur. Son lien au roi, ses qualités charismatiques et la dimension avant tout symbolique et protocolaire de son pouvoir donnent à voir une autre conception de l'autorité et de la légitimité. Que représente cette nouvelle compréhension de la représentation politique ? Comment s'insère cette logique

d'invention de la tradition précoloniale dans la formation de l'État indépendant ? Comment comprendre l'émergence d'une telle autorité dans la configuration des années 1980, années de pleine consolidation de l'État-nation ? Et quelle signification accordée à ces nouvelles façons de concevoir le gouvernement ? C'est à toutes ces questions que s'attèle le prochain chapitre.

Chapitre 2. Du gouverneur-préfet au wali

La trajectoire historique du wali a permis, dans le chapitre 1, de mettre en évidence la double rationalité qui le fait advenir : l'une vise à resserrer l'emprise de l'État sur le territoire tandis que l'autre entend renforcer l'emprise symbolique et personnelle de l'autorité sur les individus. La première s'inscrit dans la continuité du processus de formation de l'État postcolonial et la seconde renvoie au temps long de l'État marocain. Au-delà de la mise en évidence de cette double affiliation, comment avancer dans la compréhension de cette figure d'autorité ? Quelle intelligibilité théorique donner au processus qui la fait émerger ? Quels outils analytiques nous permettent de penser la simultanéité des logiques à l'œuvre et, ce faisant, nous permettent de saisir le sens de l'émergence du wali en 1981 et sa redéfinition, vingt ans plus tard, avec la lettre royale de janvier 2002 et la spécialisation « économique » de son autorité ? Pour répondre à ces questions, je me propose d'abord de mettre en évidence ce qui fait la singularité de ce grand commis de l'État marocain, à partir de ce qui fonde l'une des principales spécificités du contexte, à savoir la pluralisation des formes d'exercice du pouvoir, pour ensuite proposer une interprétation qui arrive à intégrer des mouvements divergents, voire contradictoires dans les transformations des façons d'appréhender la représentation du pouvoir et, in fine, la responsabilité.

1. Penser la singularité du wali

Une brève revue de littérature est indispensable à mener pour mettre en évidence les différentes grilles d'interprétation qui ont structuré l'évocation de la figure wilayale dans les travaux de sciences sociales. Elle permet d'évaluer la pertinence de ces différentes lectures pour saisir la singularité du personnage et les conditions de son émergence.

a. Les lectures classiques du représentant de l'Etat : les insuffisances d'une grille institutionnelle

Les sciences sociales en général et les études urbaines en particulier appréhendent le wali de manière monolithique, selon deux grandes variantes. Une première lecture assimile cette figure à celle du gouverneur, tandis qu'une seconde comprend le gouverneur et le wali dans une perspective linéaire et développementaliste.

i. L'assimilation du wali au gouverneur

Longtemps, walis et gouverneurs ont été mobilisés de manière indifférenciée par les sciences sociales et les études urbaines. Tout au plus, le wali a-t-il été qualifié de « super-gouverneur » par les rares auteurs qui y ont fait référence. Au tournant des années 2000 en revanche, avec la reconnaissance formelle du wali, les deux figures ont fini par être dissociées : dans les travaux des politistes, des historiens ou des urbanistes, de longs paragraphes et même d'importants

chapitres lui sont désormais réservés[364]. On compte même à partir de 2001, un mémoire de science politique[365], une thèse sur la sociologie professionnelle des élites[366] et toute une série d'articles sur l'organisation administrative qui lui sont pleinement consacrés[367]. Toutefois, cette autonomisation « académique » ne marque pas de réelle rupture : elle ne fait qu'accompagner la montée en puissance du wali dans le paysage institutionnel[368]. Le seul travail qui ait pris le wali comme objet d'analyse, le mémoire de Leila Akhmisse, porte précisément sur « le processus d'institutionnalisation du Wali de Région » en 1998. Il en va de même pour la thèse de M. Al Khattabi sur la sociologie professionnelle des walis et gouverneur : la seule distinction faite entre les deux figures est d'ordre territoriale, sur le modèle du préfet et du préfet de région en France. Ces deux exemples sont emblématiques de la manière dont le wali est appréhendé par les sciences sociales et les études urbaines : exclusivement à partir de la façon dont le représentant de l'Etat est formellement institué. Ce positionnement conduit à assimiler la figure du wali à celle du gouverneur. C'est pour le moins une lecture insuffisante comme le suggère le récit de son émergence que j'ai proposé dans le premier chapitre. D'une part, le processus historique qui fait émerger le wali montre que celui-ci ne se réduit pas au gouverneur. D'autre part, l'approche institutionnelle et formaliste ne permet pas de saisir cette « autre chose » qui apparaît sous la forme de l'immatériel et du symbolique, et qui sont si centrales dans les ressources de l'autorité wilayale.

De manière plus générale, tous ces travaux appréhendent les systèmes d'autorité et de pouvoir de manière monolithique. Deux approches ont ainsi structuré l'évocation des figures d'autorité, gouverneur comme wali : une lecture instrumentale qui prend comme angle d'analyse la figure

---

[364] M. Bahi, *Les compétences du wali, du gouverneur et d'autres agents d'autorité*, Imprimerie Najah el Jadida, Casablanca, 2005 ; P. Vermeren, *Le Maroc de Mohamed VI. La transition inachevée*, La Découverte, Paris, 2009, avec un chapitre consacré au « nouveau concept d'autorité » ; F. 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 de doctorat, Université d'Aix-Marseille III, 2005, chapitre II, sur les formes renouvelées de l'autoritarisme, pp. 185-187 ; V. Veguilla del Moral, *Politique du poulpe à Dakhla. Action publique, ressources naturelles et dynamiques sociales*, Thèse de doctorat en Science politique, IEP Aix, Aix Marseille université, 2011, avec son chapitre 4 centré sur le wali, pp. 356-423 ; A. Moujahid, *Le gouvernement du Grand Casablanca à l'épreuve de la gouvernance urbaine : gouvernance, planification urbaine et aménagement urbain du Grand Casablanca*, Thèse de doctorat en géographie et aménagement, Université Paul Valery Montpellier, 2008, « Partie 2. Section1.Les walis et gouverneurs », pp. 345-355

[365] L. Akhmisse, *Le Wali de Région, agent d'une « décentration » de l'État au Maroc : processus complexes d'institutionnalisation dans les régions du Grand Casablanca et de Marrakech-Tensift-Al Haouz,* Aix en Provence, Mémoire de DEA en science politique comparative, IEP, 2003

[366] R. Al Khattabi, *Les élites de l'administration territoriale : les Walis et les gouverneurs. Étude sur les cursus socioprofessionnels et culturels (1990-2005)*, thèse de doctorat, Université Mohamed V, FSJES Agdal- Rabat, 2014 (en arabe).

[367] A. El Bijoui, « L'institution du wali et gouverneur et les perspectives de la déconcentration au Maroc », *Revue Marocaine d'administration locale de et de développement* (REMALD), Rabat n° 100, 2014 (en arabe) ; M. Bahi, *Les compétences du wali, du gouverneur et d'autres agents d'autorité,* Imprimerie Najah el Jadida, Casablanca, 2005 ; A. Moujahid, « Le wali, pivot de la gouvernementalité, mythe ou réalité. Réflexion sur quelques aspects de la gouvernabilité urbaine au Maroc à travers quelques cas vécus », in J Miossec (dir.), *Terrains et échelons de la gouvernance: expériences en France et au Maghreb*, Paris, L'Hamattan, 2009 pp. 277-325 ; I. Aouad Lamghari Moubarrad, *Le rôle des walis et gouverneurs dans la mise en œuvre des politiques publiques*, mémoire de fin d'études, Institut Supérieur de l'Administration, 2006

[368] La loi sur la région de 1998 et la déconcentration administrative de 2002 ont, 20 ans après sa création, fait du wali de région, un acteur territorialement et institutionnellement reconnu.

stato-nationale classique du représentant de l'État-nation ; et une lecture historicisante attachée à inscrire la figure du représentant territorial dans l'héritage makhzénien.

Dans le registre de l'Etat-nation, la figure classique du représentant de l'Etat a servi de fondement à deux interprétations dominantes. A la suite des travaux sur la préfectorale française, la première comprend les gouverneurs et les walis à l'aune de la nature du « régime politique ». « Atout préféré du roi »[369] à l'indépendance, « agent manipulateur » des élites locales et des élections »[370], instrument de « contrôle et de surveillance »[371] dans la configuration sécuritaire des années 1980 ou « agent développementaliste »[372] au tournant des années 2000, gouverneurs et walis ne seraient ainsi que « le strict reflet de la période étudiée »[373]. Ces travaux décrivent la figure du représentant de l'Etat essentiellement à partir d'une exégèse des textes juridiques, des discours et des indicateurs institutionnels[374], conduisant en outre à « surdéterminer la nature de la configuration historique »[375]. De surcroît, cette perspective analytique ne permet pas de comprendre pourquoi, et encore moins comment, le wali apparaît, dans les années 1980. La seconde interprétation s'est attachée à analyser la vocation « centralisatrice » des gouverneurs et walis, dans la tradition tocquevilienne du « préfet-agent centralisateur »[376]. Ainsi, Brahim Zyani, rare auteur à avoir investi de manière plus marquée l'administration territoriale à partir des années 1990, prend appui sur la « fonction centralisatrice » du représentant territorial de l'Etat pour en analyser les caractéristiques. Il note ainsi : « Nul doute que le système de décision territoriale est dominé par le gouverneur. (...) A l'image de l'administration centrale, le système de décision territoriale est très centralisé autour du gouverneur. Sous son impulsion, les préfectures sont devenues de véritables centrales d'administration générale, c'est-à-dire des cellules bureaucratiques de gestion et de centralisation dont les services recherchent constamment à se saisir du plus grand nombre d'affaires[377] ». La vocation centralisatrice de la fonction révèlerait ainsi le comportement du représentant territorial de l'État. Cette grille de lecture a été reprise par les analyses de politiques

---

[369] J. Waterbury, *Le commandeur des croyants. La monarchie marocaine et son élite*, Paris, PUF,1975, p. 312

[370] R. Leveau, *Le fellah marocain défenseur du trône*, Paris, Presses de la FNSP, Paris, 1976

[371] M. Naciri, « Territoire : contrôler ou développer, le dilemme du pouvoir » in A. Roussillon (dir.), *Un Maroc en transition : alternance et continuité*, *Maghreb-Machrek*, n° 164, avril-juin 1999, p.27

[372] T. Zair, *La gestion décentralisée du développement économique au Maroc*, Le Harmattan, Paris, 2007

[373] Comme l'a mis en évidence Gildas Tanguy dans sa revue critique de la littérature préfectorale en France, qui fait ressortir le bais des outils d'analyse exclusivement centrés sur les textes et les discours. Voir G. Tanguy « *Corps et âme de l'État. Socio-histoire de l'institution préfectorale (1880-1940*) », Thèse de doctorat de science politique, Université Paris 1, 2009, « Introduction générale », pp. 7-86

[374] A l'exception de l'ouvrage de Rémy Leveau, qui met en scène l'action des gouverneurs dans les années 1960-70. Toutefois, le prisme d'analyse du politologue est resté centré sur les logiques du pouvoir central et sur ses capacités de manipulation des acteurs. Ainsi, l'instabilité de l'administration territoriale dans le contexte de l'après-indépendance est mis sur le compte « des fluctuations à l'échelle centrale » et les manœuvres des gouverneurs, articulées autour de la manipulation des scrutins électoraux et de la redistribution des ressources locales, y sont normées exclusivement par les jeux d'alliance du pouvoir central. Voir R. Leveau, *Le fellah marocain,* op.cit.

[375] T. Gildas, *Corps et âme de l'État,* op.cit., p. 56

[376] Dans la tradition tocquevilienne, la fonction unitaire et intégratrice du préfet a orienté la grande majorité des travaux d'historiens et de politistes de la France. Elle est utilisée dans l'historiographie classique comme un révélateur de la centralité politique française et de la continuité entre l'Ancien régime et l'après-Révolution. Cette thèse a été critiquée par l'historien Michel Biard dans *Les lilliputiens de la centralisation. Des intendants aux préfets : les hésitations d'un « modèle français* », Champ Vallon, Seyssel, 2007

[377] B. Zyani, « Bureaucratie territoriale et développement rural », in A. Sedjari (dir.), *Etat-nation et prospective des territoires*, L'harmattan, Paris, 1996, p. 282.

publiques, lorsqu'au milieu des années 2000, le wali y fait son apparition, à l'instar des travaux sur les grands projets urbains[378] ou sur les politiques de la pêche[379]. Dans toute cette littérature, le comportement centralisateur est en effet toujours postulé plutôt qu'interrogé ou démontré.

Les travaux de Abouhani qui portent sur les pratiques urbaines et non sur les seuls intentions, textes ou discours, ont complexifié l'analyse de la figure d'autorité territoriale. En reprenant le modèle centre-périphérie[380] et en s'appuyant sur l'observation empirique, Abouhani s'est attaché à analyser la manière par laquelle l'administration territoriale prend en charge la fonction intégratrice[381]. Il s'est ainsi intéressé à la relation entre le gouverneur et le député-président du conseil municipal dans la ville de Salé. En concluant à la « faible emprise de l'administration sur la société urbaine » et en soulignant que l' « image de la toute-puissance du gouverneur n'est qu'une impression de surface, ou plutôt ce n'est que la représentation que l'autorité veut se donner d'elle-même » [382], il a fait ressortir la fonction « d'arrangeur » du représentant territorial, rompant de cette façon avec les stéréotypes de la figure wilayale et ouvrant la voie à une analyse plus fine de son rôle comme de ses pratiques. Cependant Abouhani est resté attaché à l'observation des pratiques formellement instituées, interprétant le décalage entre la production législative foncière et son application effective comme une anomalie. Cette lecture trouve son fondement dans la conception du pouvoir propre à l'État-nation, conception largement partagée, y compris par Abouhani, et qui conduit à mettre sur le compte de dysfonctionnements d'autres rationalités et formes étatiques. Cette approche caractérise de manière plus générale les travaux de politiques publiques des années 2000. Leur regain d'intérêt pour la scène locale a certes permis de révéler « la part d'arrangements locaux dans la fabrique du territoire », mais comme le note Claude de Miras, « le renouveau des postures » n'a porté que sur les « formes institutionnalisées des acteurs »[383]. C'est ce qui explique pour beaucoup, me semble-t-il, l'absence paradoxale d'études sur le wali à cette même période, au moment même où l'étude de la gestion urbaine et du gouvernement de la ville connaissait un fort intérêt, compte tenu des modalités non formalisées de l'intervention du wali dans un grand nombre de secteurs, comme je le montrerai plus amplement dans la seconde partie de la thèse.

La seconde grille de lecture mobilisée pour évoquer gouverneur et wali est historicisante : l'héritage makhzenien fournirait les clefs d'interprétation de l'« irrésistible ascension »[384] de l'administration territoriale dans le Maroc postcolonial. Postulée plus qu'analysée, la continuité

---

[378] P. A Barthel « Faire du « grand projet » au Maghreb. L'exemple des fronts d'eau. Casablanca et Tunis », *Géocarrefour*, 2008, vol. 83, no 1, p. 25-34 ; S. Aljem, *Politique des grands projets et gouvernance urbaine à Casablanca*, thèse de doctorat en urbanisme et aménagement, Institut national d'Aménagement et d'Urbanisme, 2016, pp. 292-296

[379] V. Veguilla del Moral, *Politique du poulpe à Dakhla*. op.cit.

[380] P. Grémion, *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Le Seuil, Paris, 1976.

[381] A. Abouhani, *Pouvoirs, villes et notabilités locales. Quand les notables font la ville*, Urbama, Tours, 1999.

[382] A. Abouhani, « Les politiques publiques de la ville au Maroc » in P. R Baduel (dir.), *La nouvelle scène urbaine. Maghreb, France. USA,* Karthala, Paris, 2011, p 259.

[383] A. Iraki, C. de Miras, F. Navez-Bouchanine, « Introduction » in C de Miras dir., *Intégration à la ville et services urbains au Maroc*, Rabat, INAU-Paris, 2005, p. 17

[384] M. Naciri, « Pouvoir de commandement, espace rural et modernisation au Maroc » in G. Bataillon, *État, pouvoir et espace dans le Tiers-Monde*, P.U.F., Paris, 1977, pp. 65-84

historique entre agents du sultan, grands caïds ou gouverneurs, a dominé cette lecture. Dans son analyse du « régime post-indépendance », Rémy Leveau – à travers son alias, Octave Marais – s'est attaché à souligner ces continuités : le corps des fonctionnaires serait issu de l'ancien réseau des agents locaux[385]. Cette interprétation a largement été réinvestie par Alain Claisse pour qui « le ministère de l'Intérieur est le versant institutionnalisé du Makhzen »[386] ou encore par Rachida Cherifi qui, dans son étude sur le « Makhzen d'hier et aujourd'hui » note que « l'administration du Protectorat avait elle-même et tout simplement généralisé un système lui venant de l'ancien Makhzen (...) Comme par le passé, ce réseau continue à servir de relais accepté par la population »[387]. La focalisation sur la dimension makhzenienne a mis en exergue le processus de réinvention du pouvoir chérifien et sa capacité d'accommodement. Ainsi, la création du wali en 1981 n'a paradoxalement jamais été questionnée. Dans une vision influencée par la théorie de la « path dependency », elle est tout simplement, comme automatiquement, mise sur le compte de la capacité du pouvoir à se réinventer dans les nouveaux rapports de force[388]. De la même manière, vingt ans plus tard, en 2002, la spécialisation économique du wali a été interprétée comme une nouvelle expression de cette faculté d'adaptation inaltérée du Makhzen[389].
Ce prisme makhzénien a enfermé l'analyse. D'une part, il a nourri les lectures omniscientes du pouvoir marocain. Ainsi Frédéric Vairel, dans sa thèse sur l'autoritarisme, explique les changements de profil des wali, en 2000, par le « déplacement des enjeux de l'autoritarisme du champ sécuritaire au champ économique »[390]. D'autre part, ce prisme a généré dans la littérature une opacité quant à l'héritage colonial et à la tradition préfectorale à partir de laquelle s'est pourtant construite la fonction de représentant territorial. En centrant leur analyse sur cette continuité précoloniale, ces lectures négligent l'influence de l'expérience française.

Cette présence de la trace de l'histoire de longue durée est mal posée dans ces travaux mais mérite d'être considérée. Ma position est qu'elle ne peut l'être qu'en s'attachant à décrypter les écrits et récits des acteurs eux-mêmes pour saisir la place et le rôle de l'imaginaire administratif français (tout comme d'ailleurs l'imaginaire du makhzen précolonial) dans le processus de « formation » historique de la figure du wali. De même, c'est en accordant une attention aux préfaces des mémoires ou des travaux universitaires par des juristes ou constitutionnalistes français ou en donnant tout leur sens à l'évocation des « grands » préfets français qui font figure de « modèles » dans les mémoires ou les thèses de gouverneurs ou wali[391] que l'on saisit la

[385] O. Marais, « Élites intermédiaires, pouvoir et légitimité dans le Maroc indépendant » *Annuaire de l'Afrique du Nord*, vol. 10, 1972, p. 179-201
[386] A. Claisse, « Le Makhzen aujourd'hui » in J.C. Santucci, *Le Maroc actuel. Une modernisation au regard de la tradition*, Editions du CNRS, Paris, 1992, p. 290.
[387] R. Chérifi, *Le Makhzen. Politique au Maroc hier et aujourd'hui*, Ed. Afrique-Orient, Casablanca, 1988, p. 60.
[388] Grille de lecture mobilisée par exemple par : A. Rachik, *Ville et pouvoirs au Maroc*, Éditions Afrique-Orient, Casablanca, 1995, chapitres 2 et 3 ; M. Catusse, R. Cattedra, M. Idrissi Janati, « Changer d'échelles de gouvernance? Réflexions autour de la promulgation de la Charte communale de 2002 au Maroc » In J. Miossec (dir.), *Terrains et échelons de la gouvernance : expériences en France et au Maghreb*, 2010, pp 139-16
[389] T. Desrues, « L'emprise de la monarchie marocaine entre fin du droit d'inventaire et déploiement de la « technocratie palatiale » », *L'Année du Maghreb*, III, 2007
[390] F. Vairel, *Espace protestataire et autoritarisme,* op. cit., p. 312.
[391] D. Basri, *L'agent d'autorité*, Imprimerie royale, Rabat, 1975. ; D. Basri, *L'administration territoriale. L'expérience marocaine*, Bordas, Paris, 1990 *;* M. Boufous, *Au service de l'Etat. Récit et témoignage (1957-1971)*, Éditions Marsam, Casablanca, 2001 ; M. Dryef, *Urbanisation et droit de l'urbanisme au Maroc*, Éditions du

circulation des savoirs dans le Maroc postcolonial. Si ces récits ou ces travaux doivent être pris avec les précautions d'usage[392], ils viennent largement complexifier la figure, révélant des imaginaires politiques variés.

ii. La linéarité de la perspective développementaliste

Certains travaux prennent effectivement en compte ces deux registres de gouvernement : celui de l'État-nation issu de l'héritage français, et celui de l'État-makhzen « éternel ». Mais ils le font alors dans une perspective linéaire. Il s'agit pour eux de déterminer lequel de ces deux registres prédomine dans la structuration de la figure wilayale. Leur préoccupation est de relever le degré de « makhzénisation » dans les comportements de l'autorité territoriale ou, au contraire, le degré de « centralisation » de la pratique étatique dans le Maroc précolonial. En outre, ces travaux partagent le plus souvent une perspective normative. Ainsi, à l'indépendance, les historiens attachés à décrire la profondeur historique de l'État marocain niée par l'État colonial ont puisé dans la grammaire de l'État-nation pour décrire les « représentants du sultan » dans le Maroc précolonial[393]. A l'inverse, l'héritage « makhzénien » a fourni aux politistes et aux sociologues une grammaire pour décrire les comportements des agents d'autorité dans le Maroc postcolonial : les préfectures ont été désignées comme des « petits makhzen »[394] et le makhzen a été défini comme « un système bureaucratique, policier et politique qui se confond avec le ministère de l'Intérieur[395] ». Cette lecture « makhzénienne » se confond en partie avec les représentations que le corps se donne de lui-même. Comme le fait remarquer Mohamed Tozy, « quand le ministre de l'Intérieur, Driss Basri, convoque le concept (de makhzen) dans le cadre d'une thèse sur l'aménagement du territoire, c'est pour conforter une technique particulière d'administration taillée sur mesure sur les agents d'autorité et répondant à ce qu'il pense être la culture politique ambiante[396] ».
La perspective développementaliste de ces approches n'est pas le propre des années qui ont suivi l'indépendance du pays et les décennies de sa construction nationaliste. On retrouve ce biais au tournant des années 2000, dans le contexte de changement de règne, à propos de la

CNRS, Paris, 1993 ; Hamouda El Caïd, *Le concept de l'autorité locale au Maroc. Évolution et pratique*, Imprimerie ROTACO, Casablanca, 2011 ; Y. Fennich, *Paroles de Caïd. Point de vue : le Maroc entre février 2002 et avril 2005*, Transparence, Casablanca, 2005 ; A. Moujahid, *Le wali, pivot de la gouvernementalité,* op. cit.

[392] Sur les usages des récits personnels en sciences sociales, Y. Chevalier, « La biographie et son usage en sociologie », *Revue française de science politique*, XXIX (1), février 1979, pp. 83-101 ; G. Levi, « Les usages de la biographie », *Annales ESC*, 44 (6), 1989, pp. 1325-1336.

[393] La description de l'organisation territoriale hiérarchisée que fait l'historien A. Laroui est de ce point de vue emblématique : « Bacha (pacha) est au 19ème siècle un titre militaire, il désigne le commandement en chef de l'armée en garnison à Marrakech et plus rarement à Fès. Le amil » est un gouverneur dont la fonction est essentiellement fiscale à la tête soit d'une ville, soit d'un grand commandement régional, soit à un niveau moindre, d'une importante unité tribale. Un amil peut être un caïd, c'est-à-dire un chef militaire, mais il peut tout aussi bien être un civil, ancien secrétaire ou talib. Le caïd avant tout chef de la milice, il a aussi une fonction administrative, surtout pénale dans une ville ou dans la campagne. En tribu, il peut être en même temps amil comme il peut ne pas l'être. La situation est donc différente de ce qu'elle a été sous le protectorat » : A. Laroui, *Les Origines sociales et culturelles du nationalisme marocain (1830-1912),* Maspéro/Centre culturel arabe, Paris et Casablanca, 3ème édition, 2009 (première édition, 1977), p. 86.

[394] B. Zyani, « Bureaucratie territoriale…», art.cit., p. 283

[395] L. Zaki, *Pratiques politiques au bidonville, Casablanca (2000-2005),* Thèse pour l'obtention du doctorat de sciences politiques, Institut d'études politiques, Paris, 2005, p. 191

[396] M. Tozy, *Monarchie et islam politique au Maroc*, Les Presses de Sciences Po., Paris, 1999, p. 41

nouvelle figure du « techno-wali » convoquée par beaucoup d'auteurs à la suite des journalistes. La sociologie des techno-wali, leur carrière, leurs réseaux ont, par exemple, alimenté les analyses sur la « transition monarchique »[397] et sur les processus de « légitimation »[398] du pouvoir en cette période de succession monarchique. Le principal souci de ces auteurs était alors de mettre en exergue les ruptures et les continuités, favorisant des raisonnements en termes d'« avancée » ou de « recul ». Par exemple, le retrait de la scène publique de tel ou tel techno-wali a très vite été mis sur le compte d'un « recul », dans une lecture du « régime marocain » inéluctablement sécuritaire. Toutes ces lectures ne permettent pas d'avancer dans la compréhension de la figure d'autorité : elles ne disent rien des manières de faire et des transformations concrètes de l'exercice du pouvoir.

En somme, dans les travaux qui traitent du représentant territorial de l'État, directement ou incidemment, la figure wilayale est appréhendée soit sous l'angle classique de la figure stato-nationale, soit sous l'angle historiciste d'agent du makzhen. Ces approches monolithiques de l'autorité et du système de pouvoir nous disent bien plus sur la manière dont l'État est idéalisé que sur les figures de représentant de l'État elles-mêmes. En s'attardant sur la « face makhzénienne » du gouverneur/wali, ces travaux soulignent certes l'ancrage historique de l'État marocain, mais ils le font dans une perspective le plus souvent normative qui conçoit négativement cet « héritage ». Ils font ainsi apparaître un makhzen conçu comme un État pluri-centenaire autoritaire et archaïque mais doté d'une faculté permanente (et remarquable) d'accommodement et de réinvention. En raisonnant en termes de dysfonctionnement, ces approches mettent en évidence les imaginaires sociaux qui entourent l'État : la permanence de traits makhzeniens entrerait ainsi en contradiction avec la modernisation de l'État, que symboliserait la figure classique de représentant de l'État dans une vision idéalisée de l'État-nation, par nature démocratique et respectueux de l'État de droit.

b. La pluralisation des modes de gouvernement

Les grilles d'interprétation mobilisées dans l'évocation du wali et du gouverneur appréhendent donc les modes de gouvernement (makhzen/précolonial versus État-nation/postcolonial) de manière univoque, dans une perspective linéaire, téléologique et développementaliste qui structure l'évocation du wali. Cette approche monolithique empêche de saisir ces deux registres dans leur dynamique et dans leur simultanéité, et ne permet pas d'appréhender le wali comme le produit de leur rencontre ou comme leur « synthèse », comme Driss Basri qualifiait l'autorité territoriale[399]. Aussi, pour avancer dans la compréhension du processus historique qui fait émerger le wali, il m'est paru indispensable de me demander comment les durées de la colonisation et de l'État-nation s'étaient encastrées dans l'histoire de longue « durée » de la monarchie chérifienne, pour reprendre la conceptualisation proposée par Jean-François Bayart dans un tout autre contexte[400]. Comme je l'ai montré au premier chapitre, les dynamiques historiques qui font émerger le wali renvoient en effet à deux « durées » de l'État marocain :

[397] P. Vermeren, *Le Maroc de Mohamed VI. La transition inachevée,* op. cit.
[398] F. Vairel, *Espace protestataire et autoritarisme,* op. cit., p. 187
[399] D. Basri, *L'administration territoriale*, op. cit.
[400] J.F. Bayart, « Penser l'Afrique avec Bergson », *Semaine de la recherche*, CRESC-EGE, Rabat, 18 mai 2017

celle de l'État-nation qui se forme au lendemain de l'indépendance, et celle du temps long de l'empire chérifien. Le wali est ainsi le produit de cette « compénétration des durées »[401]. Mais pour passer de la notion philosophique de « durée » à un outil méthodologique pour les sciences sociales, il est nécessaire de se munir d'une armature conceptuelle. C'est chez Béatrice Hibou et Mohamed Tozy que je l'ai trouvée. Dans leurs travaux sur la formation historique de l'État au Maroc[402], ils mettent en avant les notions de « pluralisme » et de « pluralisation »[403] des modes des gouvernement qui fournissent des outils d'analyse particulièrement appréciables pour penser « la compénétration des durées », ce qu'ils conceptualisent en termes de « temps tissé ». Je voudrais maintenant montrer comme cette problématisation nous permet de mieux comprendre comment « advient » le wali.

i. L'apport de la démarche idéal-typique pour saisir la pluralité des modes de gouvernement

Pour proposer une nouvelle lecture des transformations des modes de gouvernement et de l'exercice du pouvoir, Béatrice Hibou et Mohamed Tozy sont partis d'une observation empirique : la présence, dans la société marocaine contemporaine, dans les discours politiques et sociaux comme dans les pratiques, les manières de faire et les façons de comprendre, du fait impérial sans que cette mobilisation soit forcément consciente. Par fait impérial, ils entendent les références à des savoirs et modes de faire propres à l'organisation politique et sociale de l'empire chérifien précolonial. A partir d'une démarche wébérienne, qu'ils qualifient d'empirico-conceptuelle et d'idéal-typique à la suite de la lecture qu'en fait Jean-Pierre Grossein[404], ils se proposent d'intégrer cette mémoire impériale dans l'analyse de la formation de l'État. Ils construisent ainsi deux figures du politique au Maroc, « la figure nationale » et « la figure impériale », des figures idéal-typiques au sens où l'entend Weber, c'est-à-dire non des tentatives de capture d'une réalité, mais comme des « abstractions », des « irréalités », des « utopies »[405].

A rebours des travaux préalablement mentionnés, il ne s'agit pas pour ces deux auteurs de développer à nouveaux frais une analyste dualiste et univoque du politique au Maroc, ni de dire qui, de l'Etat-nation ou de l'Etat impérial, prédominerait aujourd'hui. Pour eux, la démarche idéal-typique est une construction intellectuelle qui aide à mieux comprendre la nature des formes actuelles de gouvernement, en cherchant à les qualifier à partir de la combinaison singulière de « traits » (Weber) qui relèvent pour les uns de l'Etat-nation et pour les autres de

[401] Comme l'exprime le philosophe Henri Bergson, dont Jean -François . Bayart s'inspire en parlant d'imbrication des durées.

[402] B. Hibou et M. Tozy, *L'Etat au Maroc, L'imaginaire impérial au coeur de l'Etat nation*, Karthala, Paris, à paraître en 2020 ; voir également, moins développé mais déjà central, B. Hibou et M. Tozy, « Une lecture wébérienne de la trajectoire de l'État au Maroc », *Sociétés Politiques Comparées*, 37, septembre-décembre 2015 (http://www.fasopo.org/sites/default/files/varia1_n37.pdf).

[403] Idée qu'ils avaient déjà développée il y a une dizaine d'année, par exemple dans B. Hibou et M. Tozy, « La lutte contre la corruption au Maroc : vers une pluralisation des modes de gouvernement ? », *Droit et société*, 2009, n° 72, pp. 339-357.

[404] Les développements proposés par Jean-Pierre Grossein sur la démarche idéal-typique sont particulièrement éclairant dans « Leçon de méthode wébérienne » in M. Weber, *Concepts fondamentaux de sociologie*, (textes choisis, traduits et présentés par J.P. Grossein), Gallimard-Tel, Paris, 2016, pp. 9-90.

[405] B. Hibou, et M. Tozy, « Une lecture wébérienne de la trajectoire de l'État au Maroc », art.cit. : ils y reprennent des expressions de M. Weber et de J.P Grossein.

l'Etat impérial[406]. Ces figures mobilisent des conceptions différentes de l'État, de la société, du rapport à la population, elles ont leur propre rationalité et renvoient chacune à des techniques et des savoirs faire différents[407]. Ces deux registres renvoient à un type de liens politiques spécifique : dans l'État-nation, l'intégration des acteurs est pensée à partir d'un centre unique, alors que dans l'Empire, l'intégration se fait à partir de réseaux et de groupes d'individus qui eux convergent vers un centre unique. A la différence du modèle stato-national, le modèle impérial ne fabrique pas des citoyens mais de l'allégeance, c'est-à-dire le ralliement de territoires et de groupes d'acteurs à un centre de pouvoir. Dans la figure stato-nationale, les techniques et les savoirs de gouvernement ont comme cible directe la population ; dans le registre impérial en revanche, les techniques ont comme cible des collectifs d'individus, la population n'étant pas appréhendée dans son ensemble, l'emprise de l'État sur la population passant par le truchement de collectifs. Enfin, l'art de gouverner dans ces deux modèles repose sur des performances différentes et des conceptions différentes tant de la responsabilité que de la représentation.

Une originalité de leur travail, qui en fait la force, est de ne pas prendre ces figures idéal-typiques pour la réalité. La figure de l'Empire ne correspond pas au makhzen ni même à l'empire chérifien précolonial ; de même, la figure de l'Etat-nation n'est pas née avec le Protectorat ou l'indépendance du Maroc. Ces deux figures sont des abstractions qui permettent de réfléchir et d'analyser les modes de gouvernement, dans leur pluralité. C'est cette dimension qui est particulièrement importante pour ma démonstration. La démarche idéal-typique de Béatrice Hibou et Mohamed Tozy permet ainsi de penser les deux figures du politique, la figure nationale et la figure impériale, non pas comme inscrits dans une trajectoire linéaire, comme l'ont fait jusqu'à présent les approches classiques se revendiquant de la transitologie, de la restauration autoritaire ou même de l'hybridation, mais de toujours les penser dans leur combinaison, quelle que soit la période étudiée. Ainsi, ces deux auteurs montrent que les acteurs politiques, économiques, sociaux peuvent être amenés à mobiliser une technique et des instruments dont le soubassement idéel relève d'un registre et s'appuyer sur des formes de savoir qui relèvent d'un autre registre.
Cette grille permet d'avancer dans la compréhension de l'exercice du pouvoir au Maroc dans le moment contemporain. Pour ces deux auteurs par exemple, la Marche verte, en novembre 1975, marque un tournant. Au début des années 1970, avec la succession des tentatives de coups d'État et l'émergence de religieux dans le champ politique, on assiste à une mutation de l'environnement politique. De nouveaux rapports de force émergent qui changent les conditions de l'exercice du pouvoir. De nouveaux dispositifs et instruments de gouvernement font alors leur apparition qui reprennent d'anciennes formes de gouvernement, du moins dans leur apparence, dans leur énonciation, ou dans certains dispositifs, à l'instar de la Marche verte, en novembre 1975, ou en 1979, de l'institution de la Bey'âa, à travers lesquelles le roi redéfinit le rapport de la monarchie au politique. La dimension religieuse de ces nouveaux dispositifs avait jusqu'à présent obstrué l'analyse, leur réinvention ayant été interprété comme « un retour au

[406] B. Hibou et M. Tozy, *L'Etat au Maroc, op.cit.*, notamment leurs « Prolègomènes ».
[407] Les traits caractéristiques du modèle État-nation : un État, un territoire, un droit, une langue ; ceux du modèle impérial : pluralisme de la population, droits et l'acceptation de la discontinuité territoriale.

religieux » et comme une instrumentation politique de la religion. Or ce que montrent Hibou et Tozy, c'est que ces dispositifs s'inscrivent dans un système politique dont le religieux est certes l'un des fondements du pouvoir et de l'autorité mais sur lequel s'est construite l'organisation politique de l'État impérial précolonial[408]. Dans le moment contemporain, le système de pouvoir au Maroc ne relève pas prioritairement de la figure de l'État-nation avec des résidus impériaux, mais fait cohabiter, dans un enchevêtrement original et toujours renouvelé, ingénieries, savoirs de gouvernement, compétences et compréhensions des relations sociales et politiques qui relèvent de l'une et de l'autre de ces deux figures imaginées. C'est à partir de là que Béatrice Hibou et Mohamed Tozy peuvent penser le « pluralisme de gouvernement ».

ii. Le wali au prisme de deux figures : l'Empire et l'Etat-nation

La grille analytique proposée par ces deux auteurs fournit un cadre conceptuel particulièrement pertinent pour donner une intelligibilité au processus qui fait émerger le wali. En donnant la possibilité de restituer la combinaison de registres différents de gouvernement et l'imbrication des durées, elle permet de comprendre comment, dans le contexte des années 1980, moment rappelons-le de pleine affirmation de l'État-nation sanctionnée par la consolidation de l'organisation administrative et territoriale du pouvoir, émerge une figure d'autorité aux nombreux « traits impériaux » qui en est l'antithèse.

Comment opère, dans le cas du wali, la combinaison des registres de gouvernement ? Le registre impérial rend possible la réactivation d'une ancienne forme de l'autorité : il lui donne sens même si, ce faisant, la figure du wali prend une signification totalement différente. Comme le disent Béatrice Hibou et Mohamed Tozy, « la temporalité ne renvoie pas en effet à un temps passé mais au contraire à *l'inscription dans le présent* de logiques sociales qui, bien que distinctes, peuvent s'interpénétrer et donner lieu à réinterprétation mutuelle, engendrant ainsi de nouveaux registres de sens[409] ». Ainsi, l'autorité supra-préfectorale qui est créé à Casablanca en 1981 nait en référence directe au référentiel impérial[410] bien que ce soient des préoccupations toute contemporaines et propres à l'État-nation qui en motivent la création : celle-ci entend en effet renforcer l'emprise territoriale de l'État pour combler les « vides » (territoriaux et sociaux) générés par les transformations de Casablanca. La remise au goût du jour de ce dispositif « impérial » – celui de représentation du sultan – apporte une réponse très concrète à la problématique à laquelle est confronté le pouvoir au tournant des années 1980 : vingt ans après l'indépendance, la capitale économique fait l'objet d'une pluralisation de ses acteurs sociaux qui remettent en cause la façon dont l'État central avait jusque-là gouverné la principale ville du royaume. Les mutations de l'environnement ont fait émerger de nouveau rapport de force et ont transformé les conditions d'exercice du pouvoir. Casablanca, « véritable microcosme de la société marocaine »[411], est aux avant-postes de ces transformations. Les mutations économiques ont fait émerger de nouvelles classes sociales ; elles ont produit de nouveaux espaces urbains ; elles ont fait apparaître de nouveaux rapports de force. Comme je l'ai montré dans le chapitre

[408] B. Hibou, M. Tozy, *L'Etat au Maroc,* op. cit., voir Introduction, seconde séquence, Prologomènes
[409] Ibid, Introduction, voir le paragraphe, « Tisser le temps »
[410] C'est ce que j'ai montré dans le chapitre 1 avec la réinvention du charisme de fonction.
[411] J. C Santucci, « Chronique politique-Maroc », art. cité, p. 204

précédent, l'État postcolonial se trouve dans l'incapacité de gérer ces transformations avec les seuls dispositifs de l'État-nation : les techniques territoriales et les instruments hérités du Protectorat se révèlent de peu d'effets et apparaissent comme « essoufflés » en l'absence d'innovation gouvernementale tant le contexte social, économique et politique a changé. L'introduction du « cercle Casa-Banlieue » en réponse à la montée des zones périurbaines au tournant 1970 est en cela emblématique : cette division administrative reprend sans grand changement un statut créé par le Protectorat alors qu'à cette époque la banlieue de Casablanca avait un caractère essentiellement rural. Les dispositifs stato-nationaux s'avèrent insuffisants pour prendre en charge les transformations sociales. C'est précisément à ce niveau que la combinaison des modes de gouvernement opère : de façon certainement inconsciente, l'impasse du modèle stato-national réactualise le référentiel impérial. Face à cette impasse, de manière contingente donc, la mémoire impériale fait ressurgir un ancien dispositif d'autorité – le modèle de représentant du sultan et le charisme de fonction[412] – qui trouve ancrage dans la longue durée de l'État marocain. Ce dispositif n'apparaît pas comme décalé mais au contraire comme naturel, tout à la fois du fait du travail « d'invention de la tradition »[413] entamé par Hassan II dès la deuxième moitié des années 1970 et, plus profondément, du fait de la légitimité de la monarchie et de son historicité propre. Mais cette mémoire ne crée pas à l'identique la figure chérifienne du représentant du sultan. Inscrite dans le temps présent de l'État postcolonial, elle rend possible l'invention d'une nouvelle figure, celle du wali, en ne faisant que reprendre le lexique impérial : elle la banalise et elle la rend légitime. Edifiée à partir du registre impérial, la création du wali sert ainsi la construction de l'État-nation.

Le schéma idéal typique proposé par Hibou et Tozy permet de saisir le « comment » de l'émergence du wali. Il offre un éclairage sur le « pourquoi » de cette innovation, au-delà des lectures instrumentales. Ce modèle d'interprétation permet d'avancer dans la compréhension du processus d'institutionnalisation formelle du wali : celui-ci se caractérise précisément par une absence de formalisation de cette autorité jusqu'à la lettre royale 2002.

2. Le wali, édifié sur le registre impérial, organisé sur le modèle Etat-nation

Le soubassement idéel impérial de l'autorité du wali et la rationalité stato-nationale dans laquelle elle s'insère mettent en jeu des rapports différents à la population et au territoire. Aussi est-il important de se demander comment l'autorité du wali, issue du registre impérial, s'insère dans le système de pouvoir territorialisé et bureaucratisé qui caractérise le Maroc postcolonial. Quel type de tensions la matérialisation du dispositif de représentation du sultan engendre-t-elle dans une configuration stato-nationale de pouvoir ? Comment ces tensions sont-elles dépassées ?

[412] Infra : le chapitre 1
[413] E. Hobsbawm & T. Rangers, *The invention of tradition*, Cambridge University Press, 2012 (1983)

a. Territorialiser l'autorité : la wilaya, une fiction territoriale

Issu du registre impérial, l'autorité du wali va être organisée selon une rationalité stato-nationale. La création du wali à Casablanca et son introduction progressive dans les grandes villes du Royaume tout au long des années 1990 vont en effet s'accompagner d'un effort de territorialisation et de formalisation juridique et institutionnelle de son autorité. Ainsi, au moment même de la création du wali à Casablanca, le 28 juillet 1981, l'une des principales préoccupations du ministère de l'Intérieur était de territorialiser son autorité. Cependant une question se posait : quel territoire attribuer à une autorité pensée en dehors d'un référentiel territorial précis et qui plus est, pensée comme une autorité surplombante, « une autorité sur la ville », sa force reposant précisément sur son caractère déterritorialisé ?
La création d'un nouveau dispositif permet de lever cette contradiction apparente : c'est la Zone d'action économique et sociale du Grand Casablanca[414]. Ce territoire est créé par un décret administratif au lendemain de la division de la préfecture de Casablanca. Placée sous l'autorité du wali de Casablanca, cette zone regroupe les cinq circonscriptions issues de la division de la préfecture historique. Elle ne prévoit aucune disposition économique spécifique, que ce soit en matière fiscale ou en matière réglementaire : elle constitue un simple périmètre administratif. La différence entre espace et territoire est ici fondamentale. Ses contours géographiques matérialisent l'espace d'intervention du wali, permettant d'éviter que son autorité soit territorialisée : la zone vient se superposer au territoire d'autorité des cinq gouverneurs. La création de ce nouveau dispositif vise à organiser le déploiement de la nouvelle autorité supra-préfectorale. Le décret introduit en effet une disposition spéciale pour les régies de service public à Casablanca : ces dernières sont jugées « régies d'intérêt national » et doivent à ce titre, précise le décret, « être présidées par le wali de Casablanca ». Dans la configuration antérieure, le statut administratif des régies imputait ce rôle au gouverneur de la préfecture de Casablanca ; or la préféctorialisation de Casablanca et l'introduction de quatre gouverneurs obligent à une réorganisation administrative et institutionnelle. Le recours au truchement de la zone économique répond à cette nécessité. Elle permet au « wali Fizazi » de se substituer au « gouverneur Fizazi » à la tête des régies publiques. Autrement dit, le dispositif administratif suffit à dépasser les contraintes en matière de tutelle sur les collectivités locales. Le gouverneur Fizazi continue à exercer la tutelle sur les communes urbaines présentes sur le territoire de sa préfecture mais en tant que wali de Casablanca, il exerce la tutelle sur l'instance supra-communale, la Communauté urbaine de Casablanca.

A Casablanca, la création d'une zone économique permet donc de dépasser les contraintes territoriales liées à la multiplication des autorités préfectorales dans la métropole économique, et à donner une assise formelle au déploiement du wali. Mais trois ans plus tard, l'introduction d'un wali à Rabat, rendu possible par le même processus de division de la préfecture de Rabat-Salé en trois entités, pose ses propres contraintes, différentes. Compte-tenu de la configuration politico-institutionnelle de la capitale politique du royaume, le recours à une zone économique spéciale s'avère insuffisant pour assurer le déploiement du wali sur les trois villes de Rabat, Salé et Témara. Aussi, un autre instrument est-il créé : c'est la wilaya, dont on a vu

[414] *Décrets créant la zone d'action économique et sociale*, cité dans L. Akhmiss, op. cit., annexe 1, p.120.

précédemment qu'elle avait été créée en février 1984 par décret pour Rabat et Casablanca qui voit ainsi se substituer la wilaya à la zone économique du Grand Casablanca.

A la différence de la préfecture, la wilaya n'est pas constituée en territoire politico-administratif : c'est un simple périmètre administratif. Ce n'est donc pas un nouvel échelon territorial, ni même un organe déconcentré de l'État, puisque la wilaya n'est pas constituée en personnalité morale. Elle n'a en réalité « aucune existence juridique[415] ». Elle n'a pas, non plus, d'existence physique : le siège de la wilaya est abrité au sein de la préfecture chef-lieu. Pourtant, la wilaya délimite l'espace géographique du wali : elle forme un territoire imaginaire qui donne une assise formelle à la fonction. Ainsi, dans toute la production textuelle des années 1990, avant la création des régions en 1998, que ces textes soient d'ordre réglementaire, juridique ou même constitutionnel, le wali est désigné comme « gouverneur – chef-lieu de la wilaya »[416]. Mais si la wilaya est un territoire « imaginaire », elle n'en est pas moins un instrument d'autorité. La création de la wilaya contribue à la consolidation de la mainmise de l'administration sur les territoires. Elle symbolise la prééminence de l'administration sur les processus politiques[417]. De fait, la wilaya est créée par un simple décret du ministère de l'Intérieur, contrairement aux collectivités territoriales. Sa création permet de reléguer au second plan le projet de régionalisation qui était très présent dans le discours politique jusqu'en 1981[418]. La substitution d'un territoire administratif à un territoire politique évite les négociations politiques et gouvernementales[419]. Cette dimension perdure dans le temps : quatorze ans après sa création, en 1998, la wilaya a également permis, dans un contexte d'ouverture politique, que le wali soit placé aux avant-postes de la régionalisation. C'est ainsi qu'en 1998, lors de l'adoption de la loi sur les Régions, les walis sont devenus des « walis de région »[420].

La fiction territoriale opère donc comme une médiation entre imaginaire et réalité politiques. En recourant à la figure du wali, issue du registre impérial, elle permet de lui donner une signification nouvelle notamment en lui apportant les bases de son autorité tout en dépassant l'impossibilité de réformer la territorialisation du pays en raison des contraintes politiques qui

---

[415] A. Claisse et B. Zyani, « Le Maroc en 1983 : les enjeux nationaux de la vie locale », in J. Bouinot, « Les institutions régionales et locales à l'étranger », *Annuaire des collectivités locales*, 1983, p. 107.

[416] M. Bahi, *Les compétences du wali, du gouverneur et d'autres agents d'autorité*, op.cit..

[417] En 1978, une décision de la cour suprême (décision n°5 du 9 mai 1978) rend l'autorité réglementaire compétente pour créer de nouvelles provinces, préfectures et communes (qui jusque-là ne pouvaient être que créées par la loi), ceci afin, note Driss Basri, « de simplifier la procédure » in D. Basri, *L'administration territoriale, op.cit*., p. 260.

[418] Discours d'introduction du Plan 1981 ; Discours de Hassan II de 1984 sur la Régionalisation

[419] En 1987, le projet de redécoupage de la carte communale fait apparaître la teneur conflictuelle des discussions politiques autour des découpages territoriaux. Le projet est lancé par le ministère de l'Intérieur dans la foulée du discours sur la régionalisation du Roi Hassan II en 1984. Pensé comme une simple opération technique, le projet devait durer initialement une année. Mais la demande des acteurs politiques de participer au processus et la mise en place, pour cela, d'une commission royale a rendu l'opération plus compliquée du fait de la diversité des intervenants. Le processus a finalement duré cinq ans et a connu plusieurs interruptions en raison des divergences de point de vue, avant qu'un compromis ne soit trouvé en 1992, dans le contexte des élections communales. Sur ce sujet, voir M. Ibrahimi, *La commune marocaine : un siècle d'histoire. De la veille du protectorat à 2009*, Remald, collection thèmes actuels, 2010, p. 52-56

[420] La régionalisation était jusque-là purement administrative. En 1971, la création de régions économiques était destinée à la promouvoir la planification économique. Ce n'est qu'en 1998 que la régionalisation fait advenir la région politique. Sur ce sujet : M. Zriouli, *Édification de la région économique au Maroc*, op. cit., 1996

pèsent sur le processus de régionalisation. Le recours à cette figure – et des conceptions du pouvoir qui l'accompagnent – n'est sans doute pas pensé comme un emprunt à l'Empire, mais sa naturalisation par recours au passé permet *in fine* d'inventer une instance, la wilaya, qui récupère cette légitimité historique.

b. Les tensions « indépassables » du processus d'institutionnalisation du wali

La création de la wilaya permet donc de dépasser les contraintes liées à l'insertion du wali dans un système de pouvoir territorialisé. En revanche, elle ne résout pas une question autrement plus compliquée : son insertion dans le champ institutionnel et juridique. Ce processus s'est avéré difficile à poursuivre et a été l'objet, tout au long des années 1990, de tensions et de conflits. Au tournant des années 2000, l'institution formelle du wali reste inachevée. Mais paradoxalement, c'est cet inachèvement qui va créer une certaine latitude pour que le wali puisse exercer son pouvoir et définir son champ de compétence, que la publication de la lettre royale de 2002 va finalement formaliser. C'est ce lent processus que je voudrais ici décrire.

Pour comprendre les enjeux que posent l'institutionnalisation du wali, il faut se pencher sur les débats déclenchés par sa montée en puissance dans le gouvernement des grandes « émeutes » du royaume et qui soulèvent de manière de plus en plus forte la question de son institutionnalisation, et plus précisément de la formalisation institutionnelle et juridique de son champ d'intervention, de ses compétences et de ses responsabilités. Le « réformisme » des années 1990, support au changement de culture politique amorcé au début de la décennie et à la redéfinition des rôles entre monarchie et partis politiques, ouvre en effet un grand nombre de chantiers législatifs, réglementaires et constitutionnels. La plupart d'entre eux soulève, de manière souvent implicite et selon des intensités plus ou moins fortes, la question de la place du wali dans l'appareil gouvernemental, de son champ d'intervention et de ses responsabilités. Le statut de représentant territorial de l'État – celui explicite du gouverneur et celui implicite du wali – est mis en débat à travers le projet de déconcentration administrative. Ce projet, « véritable serpent de mer de la réforme administrative »[421], est ouvert en 1993 avec la révision du texte sur le statut du gouverneur et s'achève avec la lettre royale de 2002. Il touche au plus près la question de l'institutionnalisation du wali, d'abord de façon indirecte, puis, à partir de « l'alternance », de manière beaucoup plus directe.

En octobre 1993, la révision par voie réglementaire du statut du gouverneur[422] pose les premiers jalons du chantier de déconcentration. Elle vise tout d'abord à introduire une plus grande hiérarchie entre représentants de l'Etat : alors que jusque-là ministres et gouverneurs étaient mis sur un même pied d'égalité en termes d'autorité et que le lien entre ministre et gouverneur n'était pas formalisé, le nouvel article 5 établit une hiérarchie et élargit la subordination des gouverneurs à l'ensemble des ministères ; la coordination se fait désormais « sous l'autorité des ministres compétents ». De même, l'article 9 indique que le gouverneur doit adresser à chaque

[421] A. Bouabid et L. Jaidi, *Déconcentration et gouvernance des territoires*, Rabat, Fondation Ali Bouabid, 2008, p. 55

[422] Dahir portant loi n°1-75-168 du 15 février 1977 (25 safar 1397) relatif aux attributions du gouverneur tel qu'il a été modifié ou complété, publié dans le B.O n°4223 du 6 octobre 1993.

ministre « un rapport sur l'état d'avancement des investissements par le département concerné », confirmant cette subordination. Cette normalisation traduit une volonté de « reprise en main de l'administration par le politique[423] » : initiée par le Palais, cette révision du statut du gouverneur est suivie d'une lettre royale au ministère de l'Intérieur sur la déconcentration dont le contenu donne lieu à au décret-loi d'octobre 1993[424]. Ce dernier participe d'une démarche plus globale qui, au tournant des années 1990, vise à « réaménager l'assise institutionnelle et juridique du pouvoir »[425]. Toutefois, au-delà de son caractère symbolique, le décret-loi du 20 octobre 1993 se limite aux grands principes, introduisant le principe de la délégation de pouvoir sans pour autant légiférer sur les compétences légales. Une commission auprès du Premier ministre est instaurée, qui doit réfléchir aux modalités de déconcentration. Malgré l'élargissement de sa composition à l'ensemble des ministres politiques, elle échoue cependant à donner corps à la déconcentration administrative. Un an plus tard, en 1994, le projet est repris par le nouveau gouvernement, le « gouvernement de technocrates »[426]. Une commission de hauts fonctionnaires est mise en place qui élabore une charte en 1995. Mais encore une fois, le projet est finalement abandonné. Le point d'achoppement porte sur la question de la responsabilité du gouverneur à l'égard du gouvernement[427].

Les questions de la responsabilité du représentant territorial de l'Etat sont anciennes : elles se posent dès les années 1960, du moins pour le gouverneur. A l'époque, les termes du débat étaient différents et la thématique de la « déconcentration administrative » n'avait pas encore émergé. Ce qui était alors à l'ordre du jour, c'était celle de la « coordination gouvernementale ». Mais l'une et l'autre posent la même question : celle de la place du gouverneur, et en corollaire, celle de sa responsabilité et la nature de la représentation qu'il porte. Dans les années 1960-1980, les tensions et les conflits qu'elle soulevait avaient pu être dépassés par deux dynamiques. La première était celle de la monopolisation des centres de production juridique et réglementaire par le ministère de l'Intérieur et par le roi : cette monopolisation avait permis que le caractère éminemment conflictuel de cette question soit contourné et dépassé au moment de l'institutionnalisation juridique du gouverneur. Grâce à cette prééminence du roi et de son serviteur à la tête du ministère de l'Intérieur, les conflits et les visions divergentes qui pouvaient exister au sein d'autres cercles de pouvoir, au sein de l'administration essentiellement, n'ont pas empêché la production textuelle autour du gouverneur et la création de son statut en 1977 : au total, on compte plus de « trois cents textes »[428] qui font référence au gouverneur. Ces tensions se sont cependant exprimées autrement, notamment par une résistance silencieuse de la part des services extérieurs de l'État, une résistance aux injonctions quant à une amélioration de la coordination gouvernementale. C'est précisément là que réside la seconde dynamique : celle

[423] E. Van Buu, « Maroc-chronique juridique », *Annuaire de l'Afrique du Nord*, tome XXXII, 1993, p. 570

[424] Lettre royale sur la déconcentration administrative : décret n° 2-93-625 du 20 octobre 1993 relatif à la déconcentration de l'administration, publié dans le B.O n° 4 227, 3 novembre 1993.

[425] E. Van Buu, « Maroc-chronique juridique », p. 570

[426] En novembre 1993, est nommé un gouvernement de technocrates mené par Abdelatif Filali : durant la législature 1993-1997, trois gouvernements de technocrates se succèderont.

[427] A. Bouabid et L. Jaidi, *Déconcentration et gouvernance des territoires*, doc cit., voir: « Diagnostic de la prise en charge du volet politico institutionnel de la déconcentration : retour sur quelques épisodes clefs, 1993-2002 », p. 55-56

[428] A. Moujahid, *Le gouvernement du Grand Casablanca à l'épreuve de la gouvernance urbaine ..*, op. cit., p356

d'une dépolitisation. Les termes dans lesquels le débat a été posé durant toutes ces années ont évidé la question de la place du gouverneur dans le dispositif institutionnel de son contenu politique, en la conceptualisant dans les termes de la « coordination gouvernementale » et non de la « responsabilité » du gouverneur[429]. Le débat est donc resté technique, centré sur le « bon » fonctionnement de l'administration et sur la production de « bons » textes réglementaires – circulaires et autres – rappelant les liens de subordination du gouverneur au Premier ministre pour dépasser les résistances et les visions divergentes sur la responsabilité du gouverneur.

Le tournant des années 1990 voit les conditions du débat se modifier. Les intervenants se pluralisent : la spécialisation de l'arène gouvernementale, la montée des technocrates au sein du gouvernement et la libéralisation politique complexifient le processus de production textuel par le ministère de l'Intérieur en rendant l'instrumentalisation du droit administratif et des techniques d'autorité par ce dernier plus compliquée. Cette pluralisation des acteurs politico-administratifs oblige à négocier les textes et à faire l'objet de compromis. Elle met au jour les conflits et les positions divergentes des différents acteurs gouvernementaux quant à la place du représentant territorial de l'Etat. Pour le ministre de l'Intérieur, Driss Basri, gouverneurs et walis sont d'abord des fonctionnaires du ministère de l'Intérieur et à ce titre ils ne relèvent que de la seule responsabilité de ce dernier. Aussi, Basri s'oppose-t-il dans la pratique « à tout lien formel entre les ministres et les gouverneur et wali ». A contrario, pour les ministres du gouvernement, l'accroissement de la responsabilité des gouverneurs et walis à leur égard est une condition préliminaire à la déconcentration : en 1993, la révision par voie réglementaire du statut du gouverneur n'a pas levé leurs craintes compte-tenu de l'instrumentation du droit administratif par le ministre de l'Intérieur. La charte élaborée en 1995 a pu dépasser les controverses ministérielles car le débat a été contourné : des pistes plus que des mesures concrètes y ont été proposées. Seulement, le compromis qui a été obtenu au sein de la commission interministérielle est remis en question par la perspective du vote de la charte au parlement. En 1995, les élus politiques profitent en effet du contexte de fièvre législative pour imposer leur point de vue sur la question du représentant de l'État : ils contestent sa position dominante à l'échelle locale et rejettent à ce titre une disposition de la loi sur l'investissement, qui prévoyait la mise en place d'une commission locale d'investissement présidée par les gouverneurs et les walis[430]. Quelques mois plus tôt, en juin 1994, à l'occasion du 6eme colloque national sur les collectivités locales, trois partis politiques de l'opposition publiaient un communiqué dans lesquels ils dénonçaient « la tendance constance à renforcer la

[429] S. Ben Bachir, *L'administration locale du Maroc*, Casablanca, Université Mohamed V-Imprimerie Royale, 1969 : sur la coordination comme difficulté centrale du gouverneur, voir le « Chapitre II. Le gouverneur et le problème de coordination », p. 50-76 ; R. Boujemaa, *Le fonctionnaire marocain*, Casablanca, Al Madariss, 1983, voir : « les problèmes de coordination à l'échelle de la Province », p. 179-180 *;* A. Lamrani, *Le rôle du gouverneur*, L'Harmattan, Paris, 2016, « Paragraphe II. Les insuffisances du pouvoir de coordination du gouverneur », pp. 329-338 ; M. El Mhamdi, *La coordination dans l'administration centrale au Maroc*, thèse de doctorat d'Etat en droit, Paris 2, 1982. Ces critiques reprennent le discours de l'institution elle-même : voir, *Rapport de MM. Les Gouverneurs des provinces et préfectures du Royaume sur l'évaluation de la coordination des services extérieurs*, décembre 1986, cité dans A. Lamrani, *Le rôle du gouverneur*, op. cit., p. 332

[430] « Charte des investissements, les amendements de la chambre des représentants », *L'Économiste*, 12 octobre 1995. Ce point sera abordé dans le chapitre 3

déconcentration au détriment de la décentralisation »[431] et « la prééminence du gouverneur »[432] qui en résulte. C'est ce qui explique l'abandon, en 1995, du projet de charte sur la déconcentration : Driss Basri préfère contourner les obstacles en ne soumettant pas le texte au Parlement face aux réticences des députés à propos de la place du gouverneur et plus encore du wali dans ce processus[433]. Un an plus tard, en 1996, le ministre de l'Intérieur reprend la main grâce à la révision de la constitution. Il en profite pour introduire un article sur la déconcentration administrative, renforçant le gouverneur dans sa position de coordinateur gouvernemental et donnant, pour la première fois, un soubassement juridique au wali, grâce à un nouvel artifice : l'article 102 de la constitution désigne le wali par sa fonction de « gouverneur du chef-lieu de la wilaya ». Cet artifice permet de contourner un débat qui s'avérait bien plus compliqué encore pour le wali que pour le gouverneur, la fonction de coordination supra-préfectorale ne reposant sur aucune assise légale et des voix appelant de plus en plus fort à la clarification et à la régularisation juridique de la fonction wilayale[434].

L'« alternance » redonne une troisième vie au chantier de la déconcentration administrative, dans un tout autre contexte. En février 1998, l'installation du Gouvernement d'Alternance consacre « la transition politique » avec l'arrivée des socialistes au pouvoir. L'un des premiers chantiers ouverts par le premier gouvernement Youssoufi est celui de la déconcentration administrative. Au lendemain de son installation, il nomme un « Comité interministériel stratégique de la réforme administrative », en modifiant les termes du dispositif de concertation introduit par le décret-loi de 1993 sur la déconcentration. Ce glissement traduit la montée en puissance des bailleurs de fonds : le rapport de la Banque mondiale sur la nécessaire « réforme administrative » publié en 1995 a fait son chemin et a modifié la manière par laquelle la déconcentration administrative est désormais appréhendée. Le comité, présidé par le Premier ministre, propose de remplacer le décret-loi du 20 octobre 1993 par l'élaboration d'une Charte de déconcentration dont une première version est élaborée entre juin et décembre 1998[435]. Le

---

[431] Le communiqué de l'USFP, l'Istiqlal, et PPS est repris dans le quotidien *L'opinion* du 28 juin 1994.

[432] A. Zyne, « Pouvoirs centraux-pouvoirs locaux : Quiproquos autour des collectivités locales », *L'Économiste,* 30 juin 1994. Il reprend les termes du communiqué pour dénoncer dans son article « l'élargissement des attributions des pouvoirs des gouverneurs »

[433] C'est ce que laisse entendre l'ancien collaborateur de Driss Basri, le wali A. Moujahid, dans sa thèse : cf : *Le gouvernement du Grand Casablanca*, op.cit., 2008, p. 357

[434] En 1992, lors du 5ème Colloque des collectivités locales, la régularisation institutionnelle et juridique du wali est un point qui est soulevé par les élus suite à l'extension de l'introduction des walis à Fès, Meknès, Marrackech au lendemain des émeutes. Mustapha Khattabi qui reprend les conclusions des colloques note ainsi en 1996, « La wilaya censée constituée un cadre de regroupement de ces collectivités locales n'a pas encore un statut qui définit les attributions du wali, ses rapports avec les autres gouverneurs et avec l'assemblée de la wilaya et ce malgré les recommandations des élus locaux », dans « Traits caractéristiques de la politique de décentralisation et de régionalisation au Maroc », in, *1956-1996 : 40 ans d'administratio*n, Remald, n°6, 1996, p 28

[435] Le consensus qui permet la reprise des débats sur la déconcentration est expliqué par Ali Bouabid et L. Jaidi dans, *Déconcentration et gouvernance des territoires* (..)(p. 56) de la façon suivante : pour les ministres de l'Alternance, l'approfondissement du chantier de la déconcentration impliquait une responsabilisation accrue des gouverneurs envers la Primature, ils étaient partisans d'une révision du statut des gouverneurs (dahir de 77), avant tout renforcement des compétences déconcentrées de façon à acter de manière statutaire leur rattachement au gouvernement. La préoccupation de Driss Basri était d'harmoniser par un texte juridique les compétences du gouverneur en matière de coordination gouvernementales introduites par la nouvelle constitution de 1996 : ce qui explique son adhésion au projet de charte du gouvernement d'Alternance car il en offrait l'opportunité. Pour rallier les positions, un compromis est trouvé au sein du comité : les dispositions relatives au gouverneur et au wali

comité est composé des ministres des Affaires générales, de l'Intérieur, de l'Économie et des Finances et de la Fonction publique qui vient tout juste d'être créé. Le projet de charte reprend et complète les projets antérieurs, mais il introduit deux innovations : d'une part, la Région – dont la loi est adoptée en juin 1998 – est consacrée comme l'échelon de la déconcentration ; d'autre part, le projet traite du wali, cette fois de manière explicite, en fixant ses responsabilités à l'égard des ministres du gouvernement. Un chapitre est consacré « aux relations des walis de région et gouverneurs avec les administrations centrales et les services déconcentrées ». Il introduit deux nouvelles dispositions par rapport à la loi de 1993 : les articles 14 et 15 prévoient que les « walis et gouverneurs dirigent les activités des chefs de service déconcentrés »[436] et que « leur responsabilité en matière de gestion déconcentrée est placée sous l'autorité des ministres concernés »[437]. Or la rédaction de ces deux articles conduit pendant « plus deux ans à des va-et-vient interministériels interminables », comme le décrit Ali Bouabid, qui a participé aux travaux du comité interministériel : le choix de la formulation sur les responsabilités des walis est au centre des blocages, des revirements et des rebondissements qui vont marquer les discussions autour du projet de charte de déconcentration, avant son abandon en juin 2000, avec la dissolution du comité interministériel[438]. Derrière les circonvolutions sémantiques, se jouent en réalité la normalisation du rapport des représentants territoriaux de l'État (walis et gouverneurs) avec les membres du gouvernement. La question est éminemment politique, et centrale pour le processus de transition politique que le Maroc vit à la fin des années 1990 : la définition de la responsabilité des walis et gouverneurs pose la question des relations et des rapports de pouvoir entre les ministères dits de souveraineté, avec en tête le ministère de l'Intérieur mais aussi le Secrétariat général du gouvernement, et les ministres politiques du gouvernement d'alternance[439]. L'incapacité à clarifier ces relations laisse le processus d'institutionnalisation juridique du wali inachevé lorsque le roi Mohamed VI accède au trône en juillet 1999. Et paradoxalement, c'est cet inachèvement qui ouvre des interstices, des marges de manœuvre pour le déploiement de l'exercice de son pouvoir. En janvier 2002, le roi reprend le dossier en main, et pour déminer la tension, déplace le débat sur le terrain de l'économie : avec l'appui des bailleurs de fonds, la déconcentration administrative est posée en termes d'efficacité économique, donnant lieu à la lettre royale sur la gestion déconcentrée de l'investissement qui permet ainsi de définir à nouveaux frais la fonction de représentant territoriale.

---

passeraient par une révision réglementaire et non législative à travers l'élaboration du projet de charte, évitant ainsi de recourir au Parlement, comme voulait l'éviter Driss Basri.

[436] A. Bouabid et L. Jaidi, *Déconcentration et gouvernance des territoires*, doc. cit. p. 59

[437] Ibid

[438] Ali Bouabid et L. Jaidi livrent le récit dans le détail de la chronologie des discussions. Le projet de Charte est soumis, entre avril et août 1999, à Driss Basri, le ministre de l'Intérieur, qui après plusieurs va-et-vient, en perd copie. En novembre 1999, le ministère de l'Intérieur donne finalement son visa, une fois le projet amendé par le ministre des Finances : entretemps, Driss Basri a été limogé en octobre et remplacé par Midaoui. En février 2000, retournement de la situation : le texte est rejeté par le Secrétariat général du gouvernement qui constituait la dernière étape avant le dépôt du texte au conseil de gouvernement. Ce revirement entraine celui du ministre de l'Intérieur qui s'aligne sur la position du SGG. En mars 2000, le ministre de la fonction publique entame une conciliation mais l'incapacité à s'entendre sur le projet conduit à son abandon par le Premier ministre en juillet 2000, avec la dissolution du comité interministériel.

[439] La manifestation des divergences sur les responsabilités trouve d'ailleurs sa pleine expression dans l'organisation de la rencontre entre le premier ministre Youssoufi, et les walis et les gouverneurs en décembre 1998 : D. Basri s'oppose à ce que cette réunion se tienne à la Primature. Elle se tiendra au ministère de l'Intérieur le 24 décembre 1998

A l'aune du référentiel stato-national, ce long processus ne peut être interprété qu'en termes de lacunes, de dysfonctionnements et de résistances indépassables. Et de perpétuation d'un ordre immuable qui voit le roi monopoliser le pouvoir, faisant fi des tensions, des résistances, des conflits entre acteurs de plus en plus pluriels. En revanche, la grille de lecture idéal-typique adoptée permet de prendre en compte ces nouveaux acteurs et ces voix divergentes et d'interpréter tout autrement la lente émergence institutionnelle du wali. Elle permet de voir un double processus à l'œuvre : d'une part, le processus institutionnel de déconcentration administrative, directement issu du référentiel stato-national ; de l'autre et simultanément, l'affirmation du wali dont la légitimité repose sur sa fonction de représentation du sultan et la force de son autorité sur les symboles du pouvoir impérial. Seule la combinaison de ces deux registres permet de débloquer la situation en contournant la dynamique de normalisation de la fonction de représentant territorial amorcée au début des années 1990 en dépassant les conflits qui l'accompagnent.

3. La lettre royale sur la gestion déconcentrée de l'investissement : la naissance du wali-khadim

La lettre royale de 2002 normalise l'autorité du wali : elle la territorialise, elle la formalise et elle lui assigne une responsabilité de gouvernement. De ce point de vue, la lettre royale constitue une étape importante dans le processus, classique, de construction de l'État-nation. Mais cette construction est rendue possible par un dispositif impérial : la puissance de la parole royale. Du fait de son caractère instituant et surtout de sa légitimité incontestée, elle permet de dépasser, dans le contexte de transition de règne, les conflits sous-jacents à la formalisation de l'autorité du wali. Autrement dit, pensée sur le mode stato-national, l'autorité du wali est organisée sur le mode impérial. C'est ce qui explique que le wali est constitué dès sa naissance en wali-khadim[440] : sa source de légitimité réside dans sa proximité au pouvoir royal, ce qui explique l'ambivalence quant à la conception de sa responsabilité.

a. La lettre royale ou le recours à un trait impérial d'autorité

i. La normalisation institutionnelle du wali

En janvier 2002, la lettre organise la déconcentration de la gestion administrative de l'investissement pour six secteurs jugés « prioritaires »[441] : les PME, l'artisanat, le tourisme, l'habitat, les secteurs industriel et agro-industriel et les mines. Elle introduit trois dispositions majeures : elle consacre la région comme l'échelon territorial de gestion administrative de l'investissement ; elle crée une nouvelle structure dédiée aux investissements, les centres régionaux d'investissement, placée sous l'autorité du wali ; et elle prévoit le transfert à l'échelle régionale, et sous l'autorité du wali, de la commission nationale de dérogation foncière. A cet effet, elle fixe, « de manière non exhaustive », les « prérogatives légales et réglementaires » des

[440] Le terme de « khadim » désignait dans le Maroc pré-colonial les serviteurs du roi
[441] La lettre est retranscrite dans l'annexe 1

ministères sectoriels, c'est-à-dire les différentes autorisations et actes administratifs qui sont l'objet de la déconcentration. Les textes d'application de la lettre royale sont publiés dans la foulée, en mars 2002, à l'issue d'un conseil des ministres présidé par le roi : soit un décret et cinq arrêtés ministériels qui organisent la déconcentration des compétences des ministères sectoriels[442]. Ils sont suivis de deux décrets-lois publiés en mars 2004[443]

La lettre royale constitue ainsi une étape majeure dans le processus de construction de la fonction. Pour la première fois, des compétences et champs d'intervention du wali sont formalisés. Auparavant, le wali ne tirait ses ressources administratives et institutionnelles que du cumul de ses fonctions avec celles de gouverneur ; il ne bénéficiait d'aucune compétence propre et d'aucune ressource propre à sa fonction de wali[444]. C'est en ce sens que la création des Centres régionaux d'investissement (CRI) introduit une innovation majeure : c'est la première structure institutionnelle placée sous l'autorité spécifique du wali de région. La seconde innovation importante apportée par la lettre royale est la formalisation de la responsabilité du wali. La lettre royale investit le wali d'une compétence de gouvernement : la déconcentration de la gestion administrative de l'investissement le rend responsable, comme le concrétise le fait que le CRI soit placé « sous son autorité » et donc sous sa « responsabilité ». En bref, la lettre constitue indéniablement un effort de normalisation de la fonction wilayale.

Cependant, cet effort de normalisation s'effectue en faisant, si l'on peut dire, deux pas de côté. D'une part, la normalisation se réalise à travers la spécialisation « économique » du wali, et donc à travers une formalisation partielle de son autorité. D'autre part, elle devient effective par le renforcement de sa dimension symbolique, en tant que « représentant du roi ». Pour comprendre la signification de ce double mouvement, il est nécessaire de revenir sur la manière par laquelle la lettre royale a été pensée, et sur la façon dont elle a été élaborée. Seul ce travail permet de saisir le sens nouveau donné au wali.

---

[442] Décret du Premier ministre n°2-02-187 du 5 mars 2002 portant délégation de pouvoir aux walis de région pour la réalisation des projets d'investissements miniers ;
Arrêté du Ministère de l'Intérieur n° 366-02 du 5 mars 2002 portant délégations de pouvoir au wali pour le contrôle des opérations immobilières des Collectivités Locales ;
Arrêté du Ministère de l'Économie et des Finances, de la privatisation et du Tourisme n° 367-02 du 5 mars 2002 portant délégations de pouvoir aux walis des régions pour la location des immeubles du domaine privé de l'Etat devant recevoir des projets d'investissements
Arrêté du Ministère de l'Équipement n° 368 -02 du 5 mars 2002 portant délégations de pouvoir aux walis des régions pour les autorisations d'occupations temporaires du domaine public
Arrêté du Ministère de l'industrie, du commerce, de l'énergie et des Mines n° 369 -02 du 5 mars 2002 portant délégations de pouvoir aux walis des régions pour l'autorisation des activités minières
Arrêté du ministre délégué auprès du ministre de l'Agriculture, du développement rural et des Eaux et forêts n° 370 -02 du 5 mars 2002 portant délégations de pouvoir aux walis des régions pour les autorisations d'occupations temporaires du domaine forestier pour les projets d'investissement

[443] Décret n° 2_03_727 du 26 décembre 2003 relatif à l'organisation des Centres régionaux d'investissement qui place ces derniers sous l'autorité des walis de région ;
Décret n° 2-04-683 du 29 décembre 2004 relatif à la commission régionale de dérogation pour certaines opérations foncières.

[444] La question des ressources institutionnelles et administratives des walis est abordée dans le chapitre 3 et les différents points liés à la pratique « wilayale » sont traités en détail dans la partie 2.

ii. La lettre royale : une manière-de-faire impériale

Le projet d'une lettre royale dédiée au wali est annoncé par le roi Mohamed VI le 11 octobre 2001, lors de la rentrée parlementaire. Dans son allocution, Mohamed VI rappelle sa volonté, qu'il avait déjà exprimée un an plus tôt, de créer une structure dédiée à l'investissement rattachée au wali de région : il reprenait alors à son compte le projet de guichet unique d'investissement proposé par le gouvernement d'Alternance qui entendait confier la gestion « au wali et gouverneur ».

Pour comprendre le style de gouvernement à l'œuvre, il faut revenir à la situation politique de 2001, caractérisée par une compétition politique intense[445]. La bataille pour le contrôle de l'investissement est, dans le contexte immédiat de transition de règne, au cœur des enjeux de pouvoir au sein de l'appareil gouvernemental[446]. L'annonce royale, en octobre 2000, d'un guichet d'investissement placé sous l'autorité des walis et gouverneurs ne calme pas les luttes de pouvoir qui se traduisent notamment par l'annonce d'initiatives concurrentes[447]. C'est dans ce contexte qu'en octobre 2001, le roi réaffirme son projet de créer une structure dédiée à l'investissement. Mais par rapport au projet du gouvernement d'alternance, il introduit un élément nouveau. Il ne s'agit plus de créer un guichet, mais un centre régional pour l'investissement et une lettre royale vient en fixer les missions : « Nous (...) fixerons les contours et les mécanismes des centres régionaux de l'investissement dans une importante Lettre Royale, scellée du sceau chérifien, que nous adresserons, sous peu, à notre Premier ministre[448] ». Par ailleurs, ces centres seront placés sous l'autorité des walis de région, et non des gouverneurs, comme le roi l'avait annoncé un an plus tôt assimilant les deux fonctions. Deux mois plus tard, le 10 décembre 2001, la publicisation d'une réunion au Palais de Rabat par les organes officiels de presse vient rappeler le caractère royal du processus d'élaboration de la lettre[449] : sont réunis autour de Driss Jettou, le ministre de l'Intérieur qui en pilote le projet, les conseillers du roi et les ministres détenteurs d'un portefeuille de souveraineté. Quelques semaines plus tard, le 9 janvier 2002 : la lettre est rendue publique. Le Premier ministre, Abderrhamane Youssoufi, en fait la lecture au Palais royal de Casablanca, devant un parterre d'élus, de fonctionnaires territoriaux et d'hommes d'affaires.

Comment comprendre le recours à la lettre royale pour instituer des dispositifs aussi triviaux que des guichets d'investissement ? Pourquoi un organe administratif, somme toute banal, a-t-il dû être créé par un processus impliquant le roi ? Le rappel du contexte peut nous le faire

[445] Celle-ci sera étudiée en détail dans le chapitre 3

[446] L'investissement et les luttes de pouvoir autour de sa prise en charge sont traités en détail dans le chapitre 3.

[447] Trois projets concurrents sont annoncés au cours de l'année 2000 : le projet de guichet d'investissement porté par le ministre délégué à la Primature, A. Lhalimi ; le Centre de Facilité aux Entreprises porté par le ministre de l'Industrie et la chambre de commerce de Casablanca et le projet de guichet pour l'investissement, du wali de Casablanca, Moulay Slimane Alaoui. Cf. Chapitre 3

[448] *Discours de Sa Majesté le Roi Mohammed VI prononcé à l'ouverture de la première session de la 5ème année législative de l'actuelle législature 2001*, http://www.chambredesrepresentants.ma/fr/discours-royaux/discours-de-sa-majeste-le-roi-mohammed-vi-prononce-louverture-de-la-premiere-session

[449] La rencontre est couverte au palais royal par l'agence de presse M.A.P. Les titres de presse reprennent la dépêche: « Coup de pouce royal aux investissements », *L'Économiste*, 12 décembre 2001. « L'investisseur doit être roi », *Aujourd'hui le Maroc*, 12 décembre 2001

comprendre. La lettre royale constitue sans conteste un instrument d'autorité et de persuasion à même de neutraliser les rapports de force entre acteurs politiques dont le principal champ de bataille était précisément l'investissement. Mais la mobilisation d'un tel dispositif n'est pas neutre. Il donne une signification nouvelle au projet de guichet d'investissement. Une analyse du dispositif, du signifiant et du signifié qu'il prend dans le contexte immédiat dans lequel il est annoncé, permet d'en saisir le sens.

iii. Recourir à une lettre royale : dépasser les tensions

Le signifiant en premier lieu : la lettre royale est un dispositif impérial par excellence. Dans le Maroc précolonial, les édits royaux constituaient en effet l'un des principaux instruments de gouvernement. Ils organisaient les délégations de pouvoir du sultan à ses représentants[450]. C'est à travers eux que le roi leur conférait la légitimité dans l'accomplissement d'un acte de gouvernement. En outre, l'édit royal fixait, parfois de manière même très détaillée, les conditions et les modalités d'exercice des tâches attribuées, ainsi que les moyens et les ressources qui, le cas échéant, étaient octroyés à cette fin.

A la fin des années 1980, ce dispositif est remis au goût du jour par Hassan II. C'est déjà la promotion de l'investissement privé qui a précisément motivé sa « réinvention », avec la lettre royale du 14 juillet 1989 adressée au Premier ministre d'alors, Azzedine Laraki[451]. Rédigée au lendemain de l'annonce des privatisations, la lettre appelait à « accélérer les procédures d'investissement », fixant les délais de réponse de l'administration aux « investisseurs ». Douze ans plus tard, la reprise du procédé par Mohamed VI ne marque pas de rupture en matière de politique de promotion des investissements. Une même logique de « facilitation » des démarches administratives guide les deux lettres royales. D'un point de vue symbolique aussi, le dispositif traduit une continuité de règne dans le contexte de la transition monarchique : dès son intronisation, Mohamed VI fait d'ailleurs référence, en octobre 1999, à la lettre d'Hassan II pour « rappeler » l'importance de l'investissement[452]. En revanche, la missive royale qui, en 1989 relevait du procédé « tactique »[453] et circonstancié, est devenue, en 2002, un instrument de gouvernement à part entière, objet d'une élaboration et d'une rationalisation : un véritable « mode de gouvernement ». Le recours à un tel dispositif vise en effet à investir le wali de compétences administratives et réglementaires, la puissance symbolique de lettre royale, qui n'a aucune valeur juridique ou légal, suffisant à assigner au représentant de l'Etat une responsabilité de gouvernement.

Pour saisir pleinement ce tournant, il faut replacer l'annonce de la lettre royale en octobre 2001 dans son contexte. Trois mois plus tôt, le 27 juillet 2001, le roi nomme neuf nouveaux walis à la tête des grandes agglomérations urbaines[454]. Sept d'entre eux ne sont pas issus des rangs du

[450] M. Lhababi, *Le gouvernement marocain à l'aube du 20 eme siècle*, 1975 (2eme édition), p. 76

[451] *Lettre royale adressée au Premier ministre Azzedine Laraki, 14 juin 1989*. Lettre reproduite dans : Circulaire du Premier ministre n°39-99 du 18 juillet 1989 aux ministres d'État et aux ministres dont l'objet porte sur « les modalités d'application de la lettre royale »

[452] Lors du Premier discours de Mohamed VI au Parlement, en octobre 1999, le roi Mohamed VI fait référence à la lettre royale de Hassan II de 1989

[453] « Tactique », dans le sens de la définition proposée par Michel de Certeau, c'est-à-dire « en réaction à »

[454] A. Shamanba « Une dream team de walis pour secouer l'administration », 30 juillet 2001.

ministère de l'Intérieur[455]. Leur profil technocratique, leur parcours professionnel et le caractère sélectif de leur nomination marquent une nette rupture avec leur prédécesseur. Les walis qui étaient nommés jusque-là étaient tous des gouverneurs expérimentés[456]. En outre, chose inhabituelle, ces nominations sont suivies d'une rencontre entre les nouveaux walis et le roi qui les charge personnellement de réaliser un diagnostic des agglomérations urbaines dans un délai de quelques semaines[457]. Une « mission » qui, *de facto*, rend exceptionnel le lien entre le roi et les nouveaux « techno-wali », requalifiés de « super-walis » dans les couloirs de l'administration[458].

Les changements que suggèrent ces nominations, les signes par lesquels ces nouveaux nommés manifestent leur proximité au pouvoir et le contexte de transition de règne dans lesquels ils adviennent, tout cela laisse présager une requalification de la fonction de wali, de ses interventions, de sa place et de son autorité dans l'architecture du gouvernement[459]. Or le caractère éminemment conflictuel de toutes ces questions avait précisément fait échouer, en mai 2000, le projet de déconcentration. En octobre 2001, la tension est dépassée par l'implication royale même si les débats persistent et si les positions politiques continuent à s'opposer sur le sujet, comme le révèle l'instabilité de la position du Palais sur la question du renforcement des pouvoirs institutionnels du wali.

> « A la suite de notre nomination, nous avons rencontré le roi deux fois, à un peu plus d'un mois d'intervalle. Lors de notre première réunion, le roi nous a demandé un diagnostic sur les villes et des propositions. Il nous a assuré que nous aurions tous les moyens pour accomplir notre mission et que les pouvoirs du wali seraient renforcés : il nous a même demandé de commencer à constituer nos propres équipes. Mais quelques semaines plus tard, le roi est revenu sur sa position : il nous a expliqué qu'il ne pouvait pas donner trop de pouvoir institutionnel à une figure comme le wali, et qu'il préférait une approche plurielle, plutôt que la concentration des centres des pouvoirs sur une seule figure, ce qui lui donnait les moyens de construire le consensus autour de lui. Mais le roi nous a assuré qu'il renforcerait les moyens des walis autrement (…) Puis quelques jours plus tard, nous avons eu une réunion au cabinet royal avec un proche collaborateur du roi : cette fois, il nous a informé officiellement qu'il n'y aurait pas de « super-pouvoir » pour les walis, mais que nous aurions les centres régionaux d'investissement. En fait, pour le dire autrement, on nous a convoqué et on nous a dit : « ne rêvez pas, il n'y aura pas de 'super-pouvoir', mais vous aurez les CRI »[460].

Au-delà de l'interprétation qu'en livre l'auteur, le récit éclaire les incertitudes du contexte. Dans la configuration très instable de la transition de règne, où les rapports de pouvoir sont en pleine recomposition, un dispositif symbolique comme la lettre royale prend toute sa force : elle permet de faire l'économie des conflits que supposerait un renforcement légal et statutaire de la fonction. La lettre royale donne en effet la possibilité de formaliser des compétences et de

[455] Les walis nommés en 2001 et leur biographie sont présentés dans l'annexe 2. Ces nominations seront étudiées en détail dans le chapitre 4

[456] La sociologie professionnelle des gouverneurs et walis est l'objet du chapitre 4

[457] « Fin septembre, les walis doivent rendre leur copie à Sa Majesté », *L'Économiste*, 28 septembre 2001. Pour le cas de Casablanca, ce point est traité dans le chapitre 6

[458] Entretiens, ministère de l'Intérieur, Rabat, 2014, 2016

[459] L'éditorialiste A. Doulami du quotidien de la communauté des affaires, L'Économiste, titre, pour qualifier la nomination des nouveaux walis : «Tournant », *L'Economiste*, 30 juillet 2001

[460] Entretien avec un wali nommé en juillet 2001, Casablanca, avril 2016

conférer des moyens administratifs et réglementaires tout en évitant les coûts de transactions et de négociations d'un texte juridique. Le recours à un trait impérial de l'autorité, avec la réinvention du dispositif de délégation de pouvoir, permet d'affirmer la position du wali dans le champ administratif, en dépassant les tensions liées aux positions et intérêts divergents sur cette question. Il permet également de donner une flexibilité à un instrument de gouvernement capable d'intégrer les rapports de force.

De fait, si la dimension royale fait taire les divergences, elle ne les élimine pas pour autant. Les conflits persistent bien évidemment et ils ne font que se déplacer. En l'occurrence, ils se déplacent dans l'élaboration de la lettre royale et dans la rédaction des textes d'application, qui finissent par limiter le champ de la déconcentration et des compétences effectivement transférées au wali.

b. L'élaboration de la lettre royale et de ses textes d'application

Le processus d'élaboration de la lettre royale a été porté le ministère de l'Intérieur[461], dirigé depuis septembre 2001 par Driss Jettou, « en concertation » avec un groupe de travail au sein du palais royal réunissant conseillers, directeurs de cabinet et membres de ministères de souveraineté[462]. Les acteurs qui donnent corps à la lettre royale ne partagent ni les mêmes intérêts, ni les mêmes compréhensions et conceptions de la responsabilité. Lorsque le projet de lettre est annoncé le 11 octobre 2001, le ministère de l'Intérieur amorce tout juste sa mue. Driss Jettou, architecte de la nomination des « techno-wali », vient d'être nommé ministre de l'Intérieur[463]. Industriel, ancien ministre du Commerce et de l'Industrie, entré dans le premier « gouvernement technocrate » en 1993, Driss Jettou symbolise le renouveau technocratique des années 1990 et son ouverture sur le secteur privé. Mais au ministère, l'ancienne génération continue à ternir les rênes de l'administration centrale. M'hamed Dryef est à la Direction générale des affaires internes (D.G.A.I), puissante direction centrale en charge de l'administration territoriale. Cet ancien wali de Fès, chef de cabinet de Driss Basri, est l'un des architectes de la subdivision de Casablanca en 1981[464]. 20 ans plus tard, entre 2000 et 2001, c'est lui qui pilote la transition de règne au sein de l'administration territoriale. On lui doit l'élaboration du « nouveau concept d'autorité »[465] et la gestion de l'après-Basri, notamment le

[461] Entretien avec un wali nommé en juillet 2001, Casablanca, avril 2016

[462] La dépêche du 10 décembre 2001de l'agence M.A.P (Maghreb Agence Presse) note ainsi : « Le contenu de cette lettre a été élaboré en concertation avec un groupe de travail constitué par MM. Driss Jettou, ministre de l'Intérieur, Mohamed Kabbaj, Mohamed Moatassim, Mme Zoulikha Nasri et Ahmed El Midaoui, conseillers de Sa Majesté le Roi, Mohamed Rochdi Chraïbi, directeur du Cabinet de Sa Majesté, Mustapha Mansouri, ministre de l'Industrie, du Commerce, de l'Energie et des Mines, Abdessadeq Rabia, secrétaire général du gouvernement, Fouad Ali Al Himma, secrétaire d'État à l'Intérieur et Fadel Benyaich, chargé de mission au Cabinet Royal »

[463] Le 20 septembre 2001 Driss Jettou est désigné par le roi ministre de l'Intérieur.

[464] Voir chapitre 1.

[465] Le 12 octobre 1999, le roi Mohamed VI prononce un discours à Casablanca où il annonce la mise en œuvre d'un « nouveau concept d'autorité » en ces termes : « Nous voudrions à cette occasion expliciter un nouveau concept de l'autorité et de ce qui s'y rapporte, un concept fondé sur la protection des services publics, des affaires locales, des libertés individuelles et collectives, sur la préservation de la sécurité et de la stabilité, la gestion du fait local et le maintien de la paix sociale. Cette responsabilité ne saurait être assumée à l'intérieur des bureaux administratifs qui doivent, au demeurant, rester ouverts aux citoyens, mais exige un contact direct avec eux et un traitement sur le terrain de leurs problèmes, en les associant a la recherche des solutions appropriées », *Discours de Sa Majesté*

renouvellement, en janvier 2000, des walis et gouverneurs[466]. Le secrétaire général du ministère est M. Arafa. Ancien gouverneur, entré au ministère de l'Intérieur en 1981, il est nommé en janvier 2000 à la tête de l'administration centrale. Enfin, Mohammed Ibrahimi se trouve à la tête de la Direction générale des collectivités locales (DGCL), puissante direction qui gère les moyens financiers et réglementaires des collectivités locales. Tous ces acteurs portent des visions différentes. Driss Jettou[467] entend donner de la consistance aux centres régionaux d'investissements et pour cela accorder d'importantes prérogatives au wali. Cette vision est partagée par les techno-wali qui ne participent cependant pas à la rédaction de la lettre, mais voient en Jettou, proche de certains d'entre eux, leur porte-voix. Dès le mois d'août, les nouveaux walis se mettent au travail. Très vite cependant, ils butent sur la question des moyens. L'arrivée de nouveaux entrants, issus d'une toute autre culture administrative et professionnelle, fait apparaître les limites du statut de wali : sans assise institutionnelle et juridique, sans prérogative propre, les premières frictions apparaissent avec une administration centrale qui n'entend pas perdre la main et laisse apparaître ses divergences[468].

Pour l'administration centrale du ministère de l'Intérieur, le renforcement des pouvoirs institutionnels des walis est perçu de manière d'autant plus ambiguë que leur profil est nouveau. Le parcours professionnel des « super-walis » et leur proximité avec le roi modifient profondément les rapports de force entre les wilayas et l'administration centrale[469]. Les manière de faire alimentent les craintes : l'autonomie des nouveaux walis marque une rupture avec les codes de l'institution, menaçant l'équilibre entre l'administration centrale et les administrations territoriales[470]. Mais au-delà de la concurrence entre administrations, les « anciens » du ministère, en l'occurrence Dryef comme Arafa, voient d'un mauvais œil le renforcement des pouvoirs institutionnels du représentant de l'État. Pour Dryef, qui tient la DGAI, comme pour Arafa, au secrétariat général, la puissance de l'autorité étatique ne doit pas tant reposer sur les compétences instituées que sur des manières d'être et de faire[471]. En revanche, pour l'un comme pour l'autre, l'exercice du pouvoir nécessite des « moyens, notamment ceux du ministère des Finances mais pas de nouvelles compétences »[472]. C'est ce qui explique leur mobilisation et leur intérêt pour la lettre royale qui aurait l'avantage, pensent-ils, de maximiser les ressources déconcentrées des ministres sectoriels au profit de l'administration territoriale… à l'exception, bien évidemment, de celles du ministère de l'Intérieur[473]. Pour eux, la lettre royale devait

---

*le Roi Mohammed VI devant les responsables des Régions, wilayas, préfectures et provinces du Royaume, cadres de l'administration et représentants des citoyen*s

Sur l'élaboration du discours : voir le chapitre 4.

[466] Pour le profil de Dryef, et sa place dans la gestion de la transition au sein du ministère de l'Intérieur, voir le chapitre 4

[467] La proximité de Driss Jettou avec les techno-walis – dont Benhima à Casablanca – en fait leur porte-voix. Sur le lien entre Jettou et les nouveaux walis, voir chapitre 4

[468] Voir le chapitre 5 où j'étudie la mise en place du CRI de Casablanca

[469] « Tous les nouveaux walis étaient d'anciens ministres, donc je faisais très attention quand je leur parlais », Entretien M. Dryef, Rabat, février 2016

[470] Ce point est étudié dans le chapitre 6

[471] Entretien M. Dryef, Rabat, avril, 2016 et entretien M. Arafa, Rabat, avril, 2016.

[472] Entretien M. Dryef, Rabat, avril, 2016

[473] Aucune compétence propre au ministère de l'Intérieur ne sera l'objet d'une déconcentration dans la lettre royale : les seules compétences déconcentrées sont celles exercées au titre de la tutelle sur les communes et qui relèvent des prérogatives légales de la commune.

permettre de dépasser ce sur quoi la déconcentration avait achoppé jusque-là, et notamment de contourner les voies légales pour son adoption et sa mise en œuvre.

Même si elles ne s'expriment pas de manière frontale, ces divergences dans la façon de comprendre l'intervention royale ont façonné le contenu de la lettre : le consensus s'est construit *ad minima* sur la reprise de textes et dispositions négociés en amont. Les chantiers inachevés de la déconcentration et de la promotion de l'investissement ont donné corps au transfert de pouvoir au wali. Les textes de loi abandonnés, les projets inaboutis ou en discussion ont fourni le contenu à la lettre royale.
Au sein des rédacteurs de la lettre, ceux qui défendent un élargissement des prérogatives institutionnelles pour les walis prennent des initiatives et cherchent à aller au-delà des simples compétences sur l'investissement. Ils cherchent à jouer sur les vides juridiques, les flous institutionnels et l'inachèvement des dispositions pour passer outre les divergences. Ainsi, la lettre royale programme-t-elle « l'entrée immédiate des CRI », reportant la rédaction de ses statuts pour permettre aux walis d'identifier, à partir de leurs propres pratiques, les besoins nécessaires « pour mener à bien leur mission ». Ce report laisse ainsi la négociation des statuts des CRI à l'épreuve de la pratique et des rapports de force qu'elle fait émerger. Inversement, la lettre royale appelle à la régularisation des liens entre le wali de région et les gouverneurs comme le souhaitaient les techno-walis, mais cette disposition est laissée en suspens compte tenu, là encore, des divergences avec l'administration centrale de l'Intérieur[474]. Enfin, une commission présidée par le Premier ministre est instituée par la lettre royale pour prolonger la réflexion sur la déconcentration.

Les premiers textes d'application de la lettre royale organisent les délégations de pouvoir dont bénéficie le wali : au total, un décret et cinq arrêtés ministériels, adoptés en mars 2002, lors d'un conseil des ministres[475]. La mise en application de ces arrêtés ministériels cantonne le débat aux arènes gouvernementales. Le fait que le roi préside en personne le conseil des ministres fait taire les divergences. En conséquence, les résistances à la déconcentration et au renforcement des pouvoirs des walis prennent des formes silencieuses : elles s'expriment dans la rédaction des textes d'application de la lettre royale. Ainsi, les délégations de pouvoir des ministères sectoriels se limitent finalement au strict énoncé de la lettre, bien que celle-ci invitait à aller au-delà, « collant au texte et non à l'esprit de la lettre »[476]. Quant au ministère de l'Intérieur, « il n'a rien lâché »[477]. Les pouvoirs transférés au wali n'ont porté que sur des prérogatives exercées au titre de la tutelle sur les communes qui, d'un point de vue légal, relèvent de la compétence de ces dernières[478]. En outre, les ministères ont cherché à encadrer strictement et à contrôler la

[474] Dans le contexte d'élaboration de la Lettre royale, le recrutement de walis en dehors du ministère de l'Intérieur par le roi Mohamed VI laisse penser aux responsables de l'administration centrale que le principe va se généraliser : aussi, ils préfèrent maintenir les gouverneurs sous l'emprise directe de l'administration centrale, ce qui explique l'absence de clarification du lien wali – gouverneur. Entretien, administration, Rabat, avril 2014
[475] La liste des textes est présentée en début de chapitre.
[476] Entretien avec un responsable centre régional d'investissement de Casablanca, Casablanca, mai, 2015
[477] Entretien Driss Benhima, wali de Casablanca (2001-2003), Casablanca, avril 2016
[478] Arrêté du Ministère de l'Intérieur n° 366-02 du 5 mars 2002 portant délégations de pouvoir au wali pour le contrôle des opérations immobilières des Collectivités Locales

pratique du wali. D'une part, les prérogatives des services extérieurs des ministères ont été le plus souvent maintenues, conduisant au chevauchement des circuits administratifs. D'autre part, toute une série de procédures ont été introduites pour les actes liés à ces délégations de pouvoir, qui bureaucratisent la pratique du wali pour mieux l'encadrer.

En 2004, une seconde série de textes est publiée, qui confèrent aux walis les compétences de gestion et dont les plus importants sont le décret sur le statut des CRI et celui sur la commission foncière dérogatoire. Ces textes sont négociés dans un contexte d'affaiblissement des techno-wali et de retour des logiques sécuritaires dans les priorités gouvernementales. Ceci explique que le décret sur le statut des CRI redonne la main à l'administration centrale, faisant de la nouvelle instance un service extérieur du ministère de l'Intérieur sous l'autorité du wali, et non un établissement autonome avec son propre personnel et son propre budget.

En somme, la lettre royale donne peu de prérogatives réglementaires et de ressources administratives, mais elle apporte des ressources institutionnelles, à travers le CRI, des ressources foncières, à travers l'institution d'une commission dérogatoire, et surtout des ressources symboliques.

c. La naissance du wali-khadim

En empêchant un renforcement statutaire de la fonction, la lettre royale substitue la légitimité royale à la légitimité juridique et institutionnelle.

i. Le passage du super-gouverneur au wali

La lettre royale permet de dépasser les tensions du processus d'institutionnalisation « classique » de l'autorité du wali, de formaliser des compétences institutionnelles et administratives et d'investir le wali d'une responsabilité de gouvernement. La lettre royale et ses décrets d'application, constitués de 5 arrêtés et décrets lois, soumettent la première autorité territoriale à une responsabilité qui n'est pas de même nature que celle à laquelle elle était soumise jusque-là. La responsabilité du wali est engagée de manière symbolique et personnelle. Cette normalisation du wali s'inscrit dans une dynamique de construction classique de l'État-nation mais elle est rendue possible par une manière de faire impériale. On voit là concrètement à l'œuvre l'enchevêtrement des modes de gouvernement. La modalité royale dont le soubassement idéel ressort du registre impérial aboutit à un processus de consolidation de l'État-nation. Le caractère instituant de la parole royale permet en effet de formaliser des compétences institutionnelles et administratives spécifiques à la fonction du wali, ce qui est une première. Le procédé permet de donner une existence administrative au wali, distincte de celle de sa position de gouverneur. Son autorité n'est plus en dehors ou au-dessus de l'appareil de l'État, mais pleinement insérée en son sein.

Cette formalisation institutionnelle modifie la nature de l'autorité du wali : elle la stabilise. Le wali en tant qu'autorité supra-préfectorale n'avait en effet jusque-là pas de forme permanente. Par essence, l'autorité du wali était donc instable et évanescente, ne s'exerçant que de façon

discontinue. Ce qui explique que dans la décennie 1990, le wali ait été un « super-gouverneur », comme le qualifient les acteurs eux -mêmes[479]. La fonction est d'ailleurs pensée comme telle à l'époque par Driss Basri lui-même. D'une part, il recrute les walis, tout au long des années 1990, dans les rangs des gouverneurs expérimentés. D'autre part, il utilise la nomination au poste de wali comme un signe de reconnaissance et d'avancement dans la carrière des gouverneurs, ce qui renforce cette perception de wali « super-gouverneur ».
La lettre royale donne une autre dimension au wali : l'assignation d'une responsabilité de gouvernement, d'un appareil institutionnel et de compétences administratives pérennise son autorité et donne une existence pleine à la fonction de wali. La lettre royale inscrit ainsi le passage du « super-gouverneur » au « wali ». Elle marque le passage d'un gouvernement par intermittence (qui est l'un des traits du gouvernement impérial) à un exercice en continu du pouvoir (trait de l'État-nation). La nomination de nouveaux profils de walis, qui précède de six mois la lettre royale, confirme cette dynamique : les walis sont recrutés en dehors du ministère de l'Intérieur, mettant ainsi à distance la figure du super-gouverneur et donnant corps au wali.

ii. Le wali, serviteur du roi

Le recours à la légitimité royale maintient toutefois le statut du wali dans une certaine précarité juridique. Avec la lettre royale, le wali n'est en effet pas investi d'une fonction unique ; il n'a pas de prérogatives en propre, car celles qu'il a lui sont transférées, déléguées ou déconcentrées par les différents ministères. A. Moujahid, ancien wali qui a cherché à théoriser son expérience de praticien, qualifie ainsi la redéfinition du wali en 2002, d'institutionnalisation d'une « icône sans pouvoir »[480]. Derrière cette expression se trouve l'idée que le wali est, d'une certaine manière, sacralisé par la lettre royale qui l'investit pleinement en tant que représentant royal, sans pour autant renforcer les pouvoirs intrinsèques à la fonction et donc lui en donner les moyens.
Les compétences octroyées au wali sont en effet investies par la symbolique de la représentation royale. La lettre désigne l'investissement comme un champ royal, un domaine d'élection du sultan, et le wali comme son représentant à qui en est « déléguée la gestion ». C'est donc le wali en tant qu'incarnation du pouvoir royal qui est investi d'une compétence économique et d'une responsabilité en matière d'investissement et bénéficie de moyens. Mais en l'absence d'un renforcement statutaire de la fonction, ces moyens sont tributaires d'autres acteurs que le roi (les différents services du ministère de l'Intérieur et des autres ministères) et d'autres processus que la lettre royale (des délégations de pouvoir des différents ministères). De la sorte, les prérogatives prévues par la lettre royale ne se sont pas matérialisées par des moyens à disposition des walis, mais plutôt par des opportunités pour l'exercice de leur fonction, opportunités qui peuvent ou non être actionnées. Il en est ainsi des CRI qui apparaît comme un appareil sans statut, et les ressources foncières, accessibles uniquement par dérogation. Je vais y revenir dans les chapitres suivants. Aussi, le recours à la lettre royale renouvelle, au tournant des années 2000, le gouvernement par proximité. La dimension royale donne la légitimité et la force à la pratique économique du wali. Elle renforce l'importance de la proximité au roi ou du

[479] Moujahid, *Le gouvernement du Grand Casablanca à l'épreuve de la gouvernance urbaine*, op.cit., p. 346
[480] Ibid, p. 347

moins des symboles qui la mettent en scène. En outre, en assignant explicitement une mission au wali, la lettre royale engage la responsabilité du wali envers le roi.

D'une certaine manière, la lettre royale réinvente ainsi la figure du *khadim*, « ces serviteurs dont le sultan exige fidélité et complète soumission[481] » puisqu'elle place le wali dans une position de serviteur du roi. La notion de serviteur du roi prend bien évidemment une signification sensiblement différente dans la configuration stato- nationale actuelle par rapport à celle de l'empire chérifien, par exemple au 18ème siècle[482]. L'usage de ce terme peut être trompeur mais ce que je veux signifier en recourant à ce terme, c'est qu'avec la lettre royale, c'est la légitimité royale qui est conférée au wali. Cette dernière constitue l'assise et le fondement de son pouvoir dans le champ économique et de ce fait oblige le wali à l'égard du roi. Bien évidemment, dans le fonctionnement concret et quotidien, le serviteur du roi s'inscrit dans l'État-nation. Cette redéfinition du wali assure l'emprise du roi sur l'appareil étatique tout en l'extrayant du processus d'institutionnalisation du pouvoir et de l'autorité. Elle ouvre des espaces et des marges de manœuvre pour l'intervention du roi dans un moment de normalisation du pouvoir et de l'autorité. Cette dimension de serviteur du roi est renforcée par la technocratisation de la figure du wali : les nouveaux profils qui sont nommés en 2001 dans les grandes villes sont recrutés dans le bassin des technocrates mis au service du Palais à la fin des années 1990. Ceux-là ont intégré les cercles de pouvoir par leur compétence technique : investis d'une fonction d'autorité, ces technocrates ne maîtrisent pas forcément toutes les compétences politiques que leur position nécessite. Aussi, en l'absence d'une légitimité construite sur l'appartenance au corps des agents d'autorité et sur la maîtrise des techniques et des codes propres au ministère de l'Intérieur, la proximité au palais et la représentation royale donnent une assise à leur autorité. Ce sont ces caractéristiques qui donnent cette dimension de *khadim* à ces nouveaux walis.

iii. Le wali et la transformation des modes de gouvernement

Le passage du super-gouverneur au wali-khadim doit être appréhendé au regard des transformations des modes de gouvernement à l'œuvre au début de la décennie 2000. Celles-ci se caractérisent par un double mouvement. Premièrement, dans le registre stato-national, le tournant des années 2000 est marqué par un processus de régionalisation. Celui-ci est encore balbutiant en 2000 car la région n'a pas encore réellement d'existence : en 1998, la loi sur les régions fait advenir la région politique, en la dotant d'un statut de collectivité locale, mais celui-ci n'est pleinement acquis qu'en septembre 2000, avec l'adoption des décrets d'application. Aussi au tournant des années 2000, la région apparaît-elle comme un territoire vide. C'est ce vide qui impulse la dynamique de redéfinition et de redéploiement du wali. La montée en

[481] A. Laroui, *Aux origines du nationalisme*, op. cit., p. 117.

[482] Sur la place du khalim dans l'exercice du pouvoir dans le Maroc pré-colonial, Mohamed Tozy note : « L'appartenance à Dar -al Makhzen est une vertu discriminante dans la compétition politique, elle suggère une relation particulière avec les lieux de centralité politique. Dans cette logique de pouvoir par la proximité, le « serviteur béni » (khadim ard) occupe la position service privilégiée. La position idéale est de s'éteindre physiquement dans le service. L'égo du serviteur (..) doit disparaitre dans celui du maître, c'est la condition de participation au pouvoir », in M. Tozy, *Monarchie et islam politique au Maroc,* op. cit., p. 43

puissance de la région porte en elle de nouveaux acteurs et de nouveaux dispositifs de gouvernement. Or le changement inspire la méfiance à un pouvoir toujours soucieux d'éviter que n'émerge des contre-pouvoirs politiques et territoriaux. D'ailleurs, en 1998, la loi a organisé le fonctionnement administratif et politique de la région sur le principe d'une bicéphalie entre le président de région et le wali de région qui constitue l'exécutif régional. Le second mouvement, plus récent apparaît avec les transformations économiques de l'État et l'approfondissement des principes néolibéraux de gouvernement. Le néolibéralisme, en germe dès les années 1980, trouve en effet son plein épanouissement au tournant des années 2000 : la mise en délégation des services publics, l'affirmation de la société civile et les transformations du rôle du secteur privé dans l'économie assurent l'arrivée de nouveaux acteurs de gouvernement et la montée du gouvernement indirect. Comme le montrent Béatrice Hibou et Mohamed Tozy, ces transformations sont rendues possibles et simultanément ravivent des dispositifs et des techniques de gouvernement qui renvoient au registre impérial. C'est donc ce double mouvement de transformations des modes de gouvernement et leur enchevêtrement qui amène à redéfinir en 2002 l'autorité du wali. Cette redéfinition s'inscrit dans un processus de réaction-adaptation à la recomposition, territoriale et économique, du pouvoir gouvernemental. Le passage du super-gouverneur au wali s'accompagne dans le même temps d'une spécialisation économique du wali, attestant d'une importance croissante de l'économie dans les modes de gouvernement. C'est ce que je vais précisément interroger dans le chapitre qui suit.

*

* *

Au terme de ces deux premiers chapitres, il apparaît plus clairement que la création du wali soulève la question de la place du roi dans l'État-nation et du type de rapport avec la population. En devenant représentant de l'État, le wali concrétise la dissociation entre État-administration et État-nation incarné par le roi. La pluralisation de la société casablancaise fait émerger de nouvelles demandes sociales adressées à l'État, posant de manière plus intense la question de la responsabilité. Celle du roi est engagée par l'action de l'appareil gouvernemental et les tensions qui se dessinent posent d'autant plus de problèmes que les difficultés économiques s'aggravent. Aussi, la distinction entre responsabilité monarchique et responsabilité de l'appareil gouvernemental devient-elle une question importante pour le palais, mais difficile à résoudre dans la conception stato-nationale du pouvoir.

Avant les émeutes de 1981, Hassan II s'était opposé aux décisions prises par le gouvernement sur le logement et avait mis en scène cette distance pour montrer de façon explicite qu'il se dissociait de la politique gouvernementale. Pour cela, il avait organisé une tournée royale dans les provinces ponctuée de discours désapprobateurs à l'égard du gouvernement, et avait annoncé un plan de grands travaux. Cette tournée se clôt à Casablanca en juillet 1980 où il annonce une nouvelle réforme territoriale, reprochant au gouvernement et à l'administration de ne pas avoir été « à la mesure des données de la région et du sérieux de sa population ». Ce faisant, le monarque entend montrer son absence de responsabilité vis-à-vis de l'action gouvernementale.

Un an plus tard, les émeutes de Casablanca posent, cette fois de manière violente, la question de la responsabilité. On peut lire la naissance du wali comme une façon de dépasser cette impasse. L'invention de cette nouvelle figure d'autorité qui n'a pas la responsabilité de gouverner mais qui veille à ce que les responsables gouvernent de manière juste et équilibrée est une manière d'extraire le roi du champ des responsabilités gouvernementales. Le wali apparaît alors comme un dispositif opportun pour dépasser le difficile partage des responsabilités, permis par la différenciation de l'autorité royale tout en l'intégrant au sein de l'appareil étatique.

Dans le quotidien, le wali est un gouverneur. Pour être effective, l'autorité wilayale- c'est-à-dire l'autorité « supra-préfectorale » s'appuie sur des ressources symboliques et personnelles : celles-ci sont étroitement dépendantes de la proximité au pouvoir central (le roi) qui est le « lieu » central de la production des symboles. La mobilisation de ces ressources ouvre de cette façon des espaces pour l'intervention royale : ce dispositif renouvelle, dans une configuration stato-nationale du pouvoir, les conditions d'un exercice discontinu et non institutionnalisé du pouvoir monarchique.

Chapitre 3. La lettre royale, le wali et les investisseurs

J'ai montré dans les deux précédents chapitres quels étaient les ressorts de la formalisation institutionnelle du wali : la lettre royale a fini par normaliser l'autorité wilayale tout en réinventant dans le même temps la figure de serviteur du roi. Cette formalisation se fait toutefois à travers une spécialisation institutionnelle du wali, une spécialisation qui peut apparaître étonnante au regard de l'objectif d'ordre public, une spécialisation dans l'économie. La lettre royale investit le wali d'une responsabilité de gouvernement, qui n'est pas une responsabilité générale vis-à-vis du respect de l'ordre politique, comme on pourrait l'attendre d'un représentant de l'État, mais de la gestion de l'investissement privé.

Comment comprendre la spécialisation économique du wali avec la lettre royale et quel sens donner à ce choix ? Que nous dit la montée en puissance de l'économie dans l'exercice du pouvoir dans la façon de le concevoir ? Ce chapitre entend mettre en évidence les significations économiques et politiques que la bataille pour l'investissement et les rapports avec les investisseurs recouvrent dans le contexte de 2002. Il entend plus précisément analyser le rapport que l'État entretient à l'économie.

A l'arrivée au pouvoir du roi Mohammed VI, l'économicisation du discours d'autorité ne détonne pas ; elle est en ligne avec le discours international sur la « gouvernance mondiale » et avec l'obsession économique qui la caractérise depuis quelques années déjà. C'est d'ailleurs ce qui explique que la lettre royale de janvier 2002 et la définition économique de la fonction du wali aient été lues au prisme de la faculté historique du pouvoir à toujours s'adapter et s'accommoder des contraintes, et notamment à jouer des influences extérieures pour se réinventer[483]. Si elle n'est pas fausse, cette lecture se révèle insuffisante pour comprendre la transformation des modes de gouvernement à l'œuvre dans le Maroc du nouveau millénaire. Au-delà des faiblesses d'une grille de lecture qui entretient la vision d'un pouvoir omniscient, elle ne permet pas d'appréhender les dynamiques sociales et politiques qui contribuent à redéfinir les pratiques institutionnelles. Car, je l'ai montré, la lettre royale n'est pas que discours. Elle confère très concrètement des responsabilités et des prérogatives de gouvernement ; elle définit un nouveau rôle institutionnel au wali, celui de facilitateur et promoteur de l'investissement privé. Et cela est très nouveau. Aussi, en prenant au sérieux cette nouvelle spécialisation, ce chapitre analyse les significations économiques, sociales, et politiques que recouvrent, en 2002, la montée en puissance de l'économie dans les priorités gouvernementales et la place accordée à l'investissement. Je me demanderai si ce tournant procède d'une manière nouvelle de concevoir l'économie ou d'un simple changement de regard sur l'économie. J'essaierai de comprendre ce que signifie, dans le moment précis et localisé de la publication de la lettre 2002, l'invention du wali-facilitateur pour l'investisseur.

Pour cela, j'interrogerais dans une première partie l'évolution historique des formes prises par la relation entre « public » et « privé » au Maroc, et sa place dans le processus de formation de

[483] M. Catusse et F. Vairel, « Ni tout à fait le même, ni tout à fait un autre. Métamorphose et continuité du régime marocain », *Maghreb-Machreck*, n° 175, 2003, pp. 73-91.

l'État marocain, de manière à mettre en évidence la manière dont ce dernier pense son rôle dans l'économie et à saisir la nature des transformations dans les relations qu'entretiennent les pouvoirs publics avec les investisseurs privés au tournant des années 2000. Dans une seconde partie, je m'intéresserai aux transformations idéologiques et politiques qui, durant ces mêmes années, orientent l'intérêt du pouvoir sur les investisseurs. Je montrerai ainsi que ce sont l'ensemble de ces transformations qui font émerger le wali-investisseur. Ce faisant, la lettre royale augure d'une nouvelle forme d'interventionnisme étatique, la montée du gouvernement indirect réaménagé autour de la figure du wali.

1. Le wali : un « facilitateur » pour l'investisseur

La lettre royale assigne au wali le rôle de facilitateur de l'investissement. Que signifie cette spécialisation institutionnelle du wali ? A quelles dynamiques répond-elle ? quelles sont en effet les logiques économiques, sociales et politiques qui conduisent à prioriser la prise en charge de l'investissement privé dans les tâches gouvernementales de la première autorité territoriale ? Ce sont à ces questions que cette première partie se propose de répondre.

a. Les modalités d'imbrication public-privé dans le temps

i. Les formes historiques de la relation « public » « privé »

L'une des formes historiques dominantes de la relation entre « public » et « privé » a été « l'association », autrement dit des participations étatiques dans les activités économiques privées. A l'Indépendance, la constitution d'un « capitalisme d'État »[484] n'a en effet pas emprunté la voie des nationalisations. Seules les sociétés de service public d'électricité et de chemin de fer, exploitées sous forme de concessions privées sous le Protectorat, ont été entièrement reprises par l'État. Les services publics locaux (transport urbain, eau et assainissement) ont été, quant à eux, « municipalisés »[485], avec la création de régies publiques placées sous la responsabilité légale des communes urbaines. Dans l'industrie et le secteur tertiaire, la puissance publique s'est formée à travers un processus de filialisation porté par des structures « plus ou moins ramifiées à l'État »[486], issues de dispositifs créés à l'indépendance. A travers le système des participations, l'État était ainsi présent, à la veille des privatisations en 1990, dans « près d'un millier d'entreprises »[487] qui opéraient dans l'ensemble des secteurs de l'économie[488]. Le BEPI, la BNDE, le CNCA, la BMCE ou la CDG, établissements publics créés

[484] H. El Malki, « Capitalisme d'État, développement de la bourgeoisie et problématique de la transition », *Revue Juridique, Politique et Économique du Maroc*, n°8, 1980, pp. 207-228.
[485] M. Rousset, *Le service public au Maroc*, Éditions La Porte, Rabat, 1994, p. 79.
[486] D. Ben Ali, « État et reproduction sociale au Maroc : le cas du secteur public », *Annuaire de l'Afrique du Nord*, vol. 26, 1987, p. 124.
[487] M. Rousset, « État et secteur public au Maroc : une nouvelle approche de l'intervention économique de l'État », *Annuaire de l'Afrique du Nord*, vol. 26, 1987, pp. 267-282.
[488] La puissance publique était présente dans l'agriculture, l'industrie extractive, le raffinage de pétrole, l'eau, l'électricité, le transport et les communications, l'industrie manufacturière et les autres services. Pour un panorama détaillé, voir N. Balafrej, *Le secteur public dans l'économie marocaine et son rôle dans le développement,* Thèse de doctorat, 1987.

à l'indépendance, ont constitué la matrice dans laquelle s'est formé le secteur public. La trajectoire historique du BEPI – le Bureau d'études et de participations industrielles – illustre parfaitement la dynamique historique des participations et leur complexité. Créé en 1958, il permet en à peine deux années seulement (1958-1959), la création d'unités industrielles « semi-capitalistiques » en s'associant avec des multinationales étrangères[489]. En 1960, il se réoriente vers le soutien à la promotion du secteur privé « national », davantage présent dans les industries de transformation. En 1967, le dispositif est réaménagé : les participations les « plus rentables »[490] du BEPI sont logées dans une nouvelle structure, la SNI, une société de droit privé dont l'État est actionnaire, qui a pour objectif de stimuler le marché boursier. La nature « privée » de la SNI autorise de nouvelles formes d'association avec le secteur économique privé. En 1973, l'État participe ainsi à l'opération de marocanisation pourtant réservée au secteur privé, ce qui permettra, quelques années plus tard, lors des grandes opérations de privatisation, de créer un énorme conglomérat aux ramifications dans quasiment tous les secteurs de l'économie, par intégration de la SNI dans le groupe privé ONA. Dans le même temps, le BEPI renaît sous une autre forme avec la création, en 1973, de l'Office de développement industriel (ODI) qui reprend les participations non absorbées par la SNI. En moins de dix ans, l'ODI élargit son portefeuille à une trentaine de nouvelles d'entreprises industrielles « parmi les plus importantes du pays »[491]. L'évolution du dispositif du BEPI illustre la dynamique historique des participations : les secteurs du tourisme et de l'immobilier connaissent une dynamique d'étatisation similaire, portée elle par la CDG et sa filiale, le CIH, créée en 1971[492].

Une deuxième forme historique de la relation public-privé est la commande publique. Les dépenses d'investissement et de consommation des administrations publiques combinées à celles des entreprises publiques ont en effet constitué un puissant dispositif d'intervention auprès des opérateurs économiques, notamment dans les secteurs du BTP et de la sous-traitance industrielle[493], comme l'a bien montré Saïd Saïdi dans son étude sur la formation des groupes privés marocains[494].

Une troisième modalité d'intervention auprès des opérateurs privés est la prestation de service. Pour pénétrer le monde rural, par exemple, l'État s'est fait « prestataire de service »[495], fournissant aux exploitants intrants agricoles (engrais et semences), matériel et équipement mais aussi assistance technique pour la mise en valeur des cultures et de l'élevage[496]. On assiste au développement d'un registre d'action similaire dans le secteur de l'immobilier : l'État s'y

[489] B. Hamdouch, « Le Maroc et les sociétés multinationales », *Bulletin économique et sociale*, n°136-137, 1977, p. 93.

[490] Ibid, p. 110.

[491] M. Rousset, « État et secteur public au Maroc. », art.cit., p.268.

[492] A. Zeroual. « Modernisation néolibérale et transformation du profil des dirigeants des entreprises publiques au Maroc. Cas de la Caisse de Dépôt et de Gestion (CDG) : 1959-2009 », *Afrika Focus*, 2014, pp. 23-47.

[493] Jusqu'au milieu des années 1970, la commande publique pour la construction d'infrastructures et de biens d'équipements a été deux fois plus importante que les investissements dans les secteurs sociaux.

[494] S. Saïdi, *Concentration financière et formation des groupes privés marocains*, Okad, Rabat 1989,

[495] G. Lazarev, *Les politiques agraires au Maroc. 1956-2006. Un témoignage engagé*, Ed. Économie critique, Rabat, 2012, p. 57

[496] Exemple de l'association nationale des éleveurs ovins et caprins (ANOC) analysée par Beatrice Hibou et Mohamed Tozy, dans le chapitre 8 de leur ouvrage, *L'Etat au Maroc*, op. cit.

fait « lotisseur », équipant et aménageant le foncier étatique, distribué à de petits promoteurs ou à des ménages à un prix inférieur au marché, sous formes de lots[497].

Enfin, une quatrième forme historique de la relation public-privé est la gestion administrée de l'économie. Pour encadrer les processus d'accumulation marchande, deux logiques dominantes ont commandé la réglementation de l'économie : le verrouillage des ressources « à » l'accumulation, et le contrôle de l'accès au marché. La première logique a motivé le recours aux lois et aux dispositifs d'exception. L'autoritarisme administratif s'est ainsi exercé sur les ressources économiques. Les ressources en devise ont été soumises, dès 1958, à un strict contrôle des changes pour faire face à la fuite des capitaux détenus en grande majorité par les colons[498]. Les ressources foncières ont connu un contrôle des transactions dans le domaine agricole à partir de 1959[499] tandis que les locations des terres aux étrangers ont été reprises en plusieurs étapes, avec les lois de 1963 puis de 1966 sur les terres récupérées, et celles de 1972[500] sur la réforme agraire. Les ressources en devises générées par les exportations agricoles ont été encadrées grâce à la création de l'Office du Commerce Extérieur (OCE) en 1965, qui organisait les conditions d'écoulement des produits exportés. Quant aux ressources en capital, elles ont été « réappropriées »[501] avec la loi de marocanisation de 1973[502] pour les industries et services détenus par les étrangers, et avec la loi de 1989 sur les privatisations[503]. La seconde logique a donné lieu à l'instauration d'un important dispositif réglementaire organisant, à travers un système de licences et d'autorisations administratives, la commercialisation et l'exploitation d'un grand nombre de produits et d'activités professionnelles, et régulant l'accès « physique » au marché, notamment à travers les différents dispositifs de lutte contre l'exode rural développés dans les années 1960 et 1970. Dans chacun des cas, l'individualisation des procédures administratives d'allocation des ressources, des autorisations et autres licences administratives, ont contribué à mettre en relation directement les opérateurs privés avec l'administration[504].

Mais le recours à l'administration directe de l'économie a aussi été guidé par un souci de « correction » des conditions de fonctionnement du marché et de ses effets. Il s'agit bien évidemment d'abord du marché des biens et service, à travers notamment un système complexe d'administration des prix[505]. Toutefois, cette préoccupation a fait l'objet d'un dispositif réglementaire éclaté, partiel et complexe, contrairement à celui régulant l'accès aux ressources.

---

[497] P. R. Baduel, « La production de l'habitat au Maghreb », *Annuaire de l'Afrique du Nord*, vol. 25, 1987, pp. 3-15.

[498] R. Raymondand, « Balance des paiements au Maroc », *Bulletin économique et sociale*, n°79, 1958

[499] Le 17 novembre 1959, une loi institue le contrôle sur les opérations immobilières des étrangers qui doivent désormais être soumises à l'accord du ministère de l'Agriculture, de l'Intérieur et des Finances.

[500] Sur l'inventaire des lois de la réforme agraire : N. Bouderbala, M. Chraibi, P. Pascon, *La question agraire au Maroc*, Bulletin économique et social du Maroc, vol. 1, n°123-124, 1974 p. 14 2

[501] N. El Aoufi, *La marocanisation*, Éditions Toubkal, Rabat, 1980.

[502] Dahir loi n°1-73_413 du 13 aout 1973

[503] Loi n°39-89 autorisant le transfert d'entreprises publiques au secteur privé.

[504] L'exemple le plus emblématique est celui des ressources foncières : voir chapitre 5 Pour le cas de la distribution des agréments de taxi, voir le chapitre 8.

[505] N. Akesbi, « L'État marocain pris entre les impératifs de la régulation et les exigences de l'extraversion », *Annuaire de l'Afrique du Nord,* 1984, pp. 543-586 Article qui retrace la politique de fixation des prix

L'État a joué de ces différentes positions sur le marché pour agir sur les prix. Le système de fixation des prix a concerné les produits et les services pour lesquels l'État avait la main sur l'un des coûts de production. Étaient ainsi réglementés le prix des produits importés comme le son, l'avoine ou les intrants industriels, produits dont l'État « contrôlait » l'accès sur le marché à travers le système de protections tarifaires ; les intrants agricoles issus des cultures industrielles (comme la betterave à sucre) dont l'État administrait les contrats de culture entre industriel et agriculteur ; le prix des services dans les secteurs dont l'exploitation était règlementée par l'État (transports urbains et transports voyageurs (car, taxi), produits de la pêche à travers les licences, etc.). Enfin, cette intervention sur les prix passait par la reprise d'un dispositif mis en place durant la dernière phase du protectorat, à savoir un mécanisme de subvention des prix à la consommation pour les produits de première nécessité (farine, gaz, huile, sucre) à travers la caisse de compensation, plusieurs fois réformée. Le marché du travail a également été concerné, avec la création d'un dispositif parallèle au marché, la « Promotion nationale »[506], une formule épargne-travail destinée à « corriger » l'asymétrie du développement agricole dans les 1960. A partir de 1970, ce dispositif avait été étendu à l'ensemble des secteurs d'activité, en milieu rural comme en milieu urbain[507]. Enfin, l'investissement privé a lui aussi fait l'objet d'un système d'administration indirecte, à travers le dispositif des codes d'investissements mis en place à l'indépendance[508]. Le système a donné lieu à une diversité de codes sectoriels[509] qui se sont tous construits quasi-exclusivement sur le principe de l'exemption de taxes, qu'elles soient fiscales ou douanières[510].

ii. Les objectifs poursuivis par l'Etat

Ainsi jusque dans les années 1990, la relation entre l'État et les opérateurs privés a combiné une diversité de registres d'action et a transité par une pluralité de dispositifs et d'instruments qui lui ont donné les moyens d'agir directement dans l'organisation de l'économie. Il importe maintenant de comprendre comment s'est faite la répartition des rôles entre l'État et le privé et quelles finalités étaient ainsi poursuivies par l'État en tentant d'organiser l'économie.

L'intervention de l'État a d'abord été mise au service de la construction, non pas de l'économie, perçue comme quelque chose dont les règles et les lois s'imposent aux acteurs[511], mais de

[506] B. Belair, « La Promotion nationale. Bilan en 1963 », *Annuaire de l'Afrique du Nord*, 1963, pp. 161-177

[507] *Plan de développement économique et social, 1973-1977, «* Chapitre IV. Promotion nationale », Royaume du Maroc, Premier ministre, secrétariat d'État au développement régional et à la formation des cadres, 1972, Volume II p. 257

[508] Code des investissements du 13 septembre 1958 ; code des investissements du 31 décembre 1960 ; code des investissements agricoles de 1969 ; code des investissements de 1973 ; code des investissements de 1983 ; code des investissements de 1988.

[509] Le code des investissements de 1973 contient six codes sectoriels. Le code des investissements de 1983 élargit les avantages aux services liées à l'industrie et supprime les conditions de marocanisation. Suit le code des investissements de 1988 qui contient huit codes sectoriels.

[510] *Les déterminants de l'investissement au Maroc. Note de synthèse*, Royaume du Maroc, Ministère de l'Économie et des Finances, Rabat, juillet 2000.

[511] Irene Bono, dans ses travaux sur le marché de l'emploi au Maroc, met en évidence la conception naturalisée de l'économie au Maroc. Voir I. Bono, « L'emploi comme revendication sectorielle. La naturalisation de la question sociale » in I. Bono, B. Hibou, H. Meddeb et M. Tozy, *L'État d'injustice au Maghreb. Maroc et Tunisie*, Karthala, Paris, pp. 261-304.

« l'espace économique », de ses structures de production, de ses territoires et de ses acteurs[512]. Ainsi, le rôle de l'État a consisté, en premier lieu, à financer le développement d'un appareil de production « national », mis au service de l'accumulation privée[513]. D'une part, ce financement a été direct. Il a ainsi transité par le système de participation décrit plus haut, par exemple dans l'industrie et le tourisme : ces interventions ont été pensées, quelles que soient les configurations historiques ou la nature des structures qui les ont portées, comme des subventions directes à l'investissement privé[514]. Il est également passé par la commande publique : à l'indépendance, en jouant sur les critères techniques des marchés publics, l'État a favorisé la constitution de « petites sociétés marocaines »[515] de BTP et de promotion immobilière[516]. Par ailleurs, au tournant des années 1980, dans un contexte de crise financière, la relance des plans aciers, ciment et sidérurgie a été motivée par le souci « d'élargir le tissu industriel »[517], en faisant émerger une industrie « locale » de sous-traitance dans le secteur mécanique et métallurgique.

D'autre part, la prise en charge du développement de l'appareil de production s'est aussi faite de manière indirecte. Les codes d'investissement, construits sur le principe des exemptions fiscales et douanières, ont été l'un des instruments les plus puissants de la diversification sectorielle de l'économie marocaine[518]. Les systèmes de protection des marchés (barrière douanière, tarifaires et surtout non tarifaires ; licences d'importation) ont garanti les conditions de rentabilité des investissements en compensant l'étroitesse du marché marocain et de son pouvoir d'achat[519]. L'investissement public a servi les mêmes logiques : il s'est concentré dans

---

[512] A. Belal, *Développement et facteurs non économiques*, SMER, Rabat, 1980.

[513] Sur ce sujet, voir par exemple A. Berrada et S. Saadi, « Le grand capital privé marocain » in J-C Santucci (dir.), *Le Maroc actuel, op.cit*., pp. 325-391 ; J.M. Chevassu, « Le rôle de l'État marocain dans la croissance : le blocage et la restructuration du secteur industriel », *Annuaire de l'Afrique du Nord*, vol. 26, 1987, pp. 195-217 ; B. Hamdouch, « Le Maroc et les sociétés multinationales », *art.cité* ; H. El-Malki, *30 ans d'économie marocaine :1960-1990*, Editions du CNRS, Paris, 1989 ; J. Salmi, « La politique de développement ou le développement de l'inégalité », *Bulletin Economique et Social*, n° 136-137, 1977, p. 47-65

[514] Ainsi à l'indépendance, « l'apport en argent frais » du BEPI ou de la BNDE a financé, dans leur association avec les multinationales étrangères, les équipements les plus capitalistiques ; les participations de la CDG ont-elles financé les sites d'accueil pour l'industrie touristique et vingt plus tard, les participations de l'ODI ont financé l'extension des entreprises.

[515] *Plan quinquennal 1960-1964, le développement industriel*, Royaume du Maroc, Ministère de l'Économie nationale et des Finances, ed. division de la coordination économique et du plan, novembre 1961, p. 42

[516] En 1959, une circulaire fixe les conditions d'organisation des marchés publics de construction : elle invite à privilégier le recours à la main d'œuvre plutôt qu'aux engins techniques (Circulaire n°4.59 du Secrétariat général du gouvernement du 12 Février 1959 réglementant l'utilisation des engins mécaniques). En outre a été favorisé la vente de lots de petite superficie mis à disposition de la promotion immobilière. Tout cela a créé des effets d'éviction des grandes entreprises étrangères dont la taille et la technicité entravaient la rentabilité des entreprises nationales face aux nouvelles conditions de marché. Ces objectifs sont clairement énoncés dans les plans de 1960-64 et de 1967-

[517] *Plan de développement économique et social, 1981-1985*. « Chapitre 6. Les secteurs productifs », Volume II, p. 119.

[518] En 1988, on ne comptait pas moins de huit codes d'investissement.

[519] A l'indépendance, l'association avec les multinationales pour créer 5 unités industrielles semi-lourdes s'est faite en contrepartie d'une garantie de monopole de marché. Dans les années 1960 et 70, le développement d'une industrie de substitution s'est appuyé sur les protections tarifaires. Sur ces sujets, voir respectivement, B. Hamdouch, « Le Maroc et les sociétés multinationales », art.cit et L. Jaidi, « L'industrialisation de l'économie marocaine : acquis réel et modalités d'une remise en cause » in J.C Santucci (dir.*), Le Maroc actuel*, IREMAM-CNRS, Paris, 1992, pp. 91-117

l'aménagement des grands équipements hydro-agricoles[520], mis au service de la construction d'exploitations modernes, exemptées de taxes et d'impôts par les codes d'investissement agricoles.

Construire un appareil de production national, c'est aussi construire une bourgeoisie nationale en aidant à faire émerger des investisseurs nationaux[521]. C'est là le deuxième rôle joué par l'État et dont les mécanismes ont été largement décrits dans les travaux de sciences sociales sur le Maroc[522]. Il suffit donc ici de citer deux de ses dispositifs les plus importants : le processus d'allocation des ressources foncières qui a, par exemple, été déterminant dans la constitution du capitalisme agraire à l'indépendance[523], et l'opération de « marocanisation »[524] qui, en 1973, a été motivée par le souci d'élargir la base sociale de l'économie et de faire « émerger » des capitalistes nationaux[525], même si les opérations de marocanisation avaient eu lieu quelques années avant, sans lois et au profit des élites déjà bien intégrées.

Enfin, le rôle de l'État a consisté à orienter les acteurs « de » l'économie vers les finalités poursuivies par la puissance publique. Ainsi, à travers le système de prises de participation, l'État a moins cherché à exercer une souveraineté totale sur la décision économique[526] qu'à intégrer les instances de décision de manière à « veiller » à ce que « les choix de l'entreprise aillent dans le sens de l'intérêt général[527] ». Dans le contexte de l'immédiat après indépendance, cela signifiait, par exemple, s'assurer que les industries, détenues en grande majorité par des capitaux étrangers, réinvestissent leurs bénéfices sur place, qu'elles recrutent des compétences locales, qu'elles financent la formation professionnelle de leurs salariés et

---

[520] Dans le plan 1968-1972 45% de l'investissement public et semi- public programmé a été destiné à l'agriculture irriguée, dans « Bilan de l'exécution du plan 1968-1972 », in *Plan de développement économique et social, 1973-1977*, doc. cit. , p. 157

[521] La déclaration du Premier ministre A. Filali en 1993, à la veille des privatisations, est à cet égard explicite : « Le rôle de l'État a été de construire le privé, de mobiliser l'épargne nationale et internationale » cité dans M. Catusse, M. Catusse, « *Le temps des entrepreneurs ? Politique et transformation du capitalisme au Maroc* », Paris, Maisonneuve & Larose, 2008, p. 63

[522] A. Berrada, *L'entrepreneur marocain. Une élite en transition*, Thèse d'État, Université de Bordeaux, 1968 ; H. El Malki, « Capitalisme d'État, développement de la bourgeoisie et problématique de la transition », art.cit. ; S. Tangeaoui, *Les entrepreneurs marocains : pouvoir, société, modernité*, Karthala, Paris, 1993 ; M. Catusse, *Le temps des entrepreneurs, op.cit.* ; S. Saïdi, *Concentration financière et formation des groupes privés marocains, op.cit.* ; M. Oubenal et A. Zeroual, « Les transformations de la structure financière du capitalisme marocain », *Revue Marocaine des Sciences Politiques et Sociales*, 2017, pp. 137-160.

[523] On estime à 1 millions d'hectares de terres de colonisation, location ou privé qui ont été récupérés par l'Etat. L'État a organisé la redistribution foncière soit par redistribution directe, soit par contrôle des transactions commerciales privées. Un tiers des terres a été repris par l'État et la majorité des terres a été transférée au privé. Sur ce sujet : W. D. Swearing, « Terre, politique et pouvoir au Maroc », *Revue de l'Occident musulman et de la Méditerranée*, n° 45, 1987, pp. 41-54

[524] N. El Aoufi, *La marocanisation,* chapitre VI, « Qui a profité des marocanisations », *op.cit.* p. 141. Il écrit : « Certaines branches comme l'import-export, le transit, les magasins généraux, le transport routier, le bâtiment, et les travaux publics ont été marocanisés essentiellement par un petit nombre d'hommes d'affaires de la place, d'anciens ministres et de hauts fonctionnaires. (...) Le groupe qui a brassé la plus grande part des affaires marocanisées est incontestablement le groupe que représentent les directeurs et cadres administratifs supérieurs assimilés »

[525] Interview du Premier ministre Ahmed Osman, *Le Matin du Sahara*, 12 mars 1974, p. 2.

[526] Les prises de participation de l'État dans les entreprises n'ont jamais atteint plus de 51% du capital.

[527] Déclaration en 1958 du ministre de l'Économie Abderrahim Bouabid pour annoncer la création d'une unité industrielle avec Berliet. Cité par Hamdouche, « Le Maroc et les sociétés multinationales », 1977, p. 92

qu'elles participent ce faisant à la politique nationale de formation des cadres[528]. Au début des années 1970, dans le contexte de marocanisation du capital, c'est une même logique d'influence qui a guidé la création de l'Office de développement industriel (ODI) dans son association avec le privé, même si, cette fois, les priorités étaient davantage centrées sur « l'emploi et le recours d'intrants industriels produits localement[529] ». Dans l'agriculture, lieu par excellence de l'interventionnisme étatique, l'État a conduit à pas forcés la modernisation agricole et a imposé ses choix de culture et de modes de production à travers la gestion du foncier agricole, la fourniture de services ou d'équipements, la réalisation d'infrastructures hydro-agricoles, et le contrôle des circuits de commercialisation des exportations. Le dirigisme économique s'est ainsi exercé en amont, en aval et en périphérie du marché, mais jamais directement sur le marché. Il a ciblé les acteurs de l'économie que l'État a organisé sous forme de collectifs – coopératives, association d'usagers, etc. – mais en les appréhendant de manière dissociée de la société. Autrement dit, le dirigisme économique a consisté à organiser les structures « de » marché, mais il n'a jamais ciblé directement les structures sociales « du » marché, comme les structures foncières ou les exploitations familiales. Les nouvelles structures « économiques » créées par l'État se sont superposées à ces dernières et ne se sont jamais substituées à elles. Le foncier agricole en fournit un exemple emblématique[530]. Sur les terres collectives, directement gérées par l'administration du ministère de l'Intérieur, l'État a agi sur l'organisation de l'exploitation foncière, en décidant de l'allocations des surfaces à exploiter ou en poussant à la constitution de coopératives pour l'opérationnalisation de la production, mais sans jamais modifier directement les statuts et droits de propriétés[531]. Lorsque l'État a agi directement sur les conditions du marché, ce n'est pas à partir de l'appareil gouvernemental mais en tant qu'acteur de marché. A cet effet, dans l'industrie, le système de participation a conféré d'importantes positions à l'État à travers lesquelles il a été en mesure d'agir directement sur l'emploi ou encore sur les politiques tarifaires des entreprises.

iii. Les significations prises par l'économie

L'interventionnisme étatique est ainsi révélateur de la manière dont l'État appréhende l'économie : une sphère extérieure au social et au politique. Le rapport que l'État entretient à l'économie est un rapport fonctionnel. En contrepartie de la construction de l'espace économique, les attentes portées sur le privé ont en effet essentiellement concerné l'emploi. La participation du privé à l'effort d'extension de la sphère économique était attendue grâce au développement d'« une industrie légère à forte intensité en main d'œuvre ». L'économie de marché était essentiellement mobilisée pour répondre aux mutations et aux transformations de la population : sa finalité était de résoudre les problèmes de population. Il s'agissait de gouverner la population, non de montrer ou d'accroître sa puissance : l'augmentation de la production des biens et services n'était pas pensée comme un facteur de puissance de l'État-

[528] Ibid.
[529] Déclaration du directeur de l'ODI dans *Lamalif* en 1988
[530] B. Etienne, « Problèmes agraires au Maghreb. La paysannerie dans le discours et la pratique », *Annuaire de l'Afrique du Nord,* 1975 ; N. Bouderbala, M. Chraibi, P. Pascon, *La question agraire au Maroc*, Bulletin économique et social du Maroc, vol. 1, n°123-124, 1974 p. 14 2
[531] si ce n'est en laissant faire les transactions foncières interdites par la loi.

nation[532]. Les logiques de l'accumulation marchande étaient dissociées des logiques d'accumulation de la richesse de la nation subsumée dans l'État. De fait, l'accumulation marchande était mise au service de la puissance non de l'État ou de la nation toute entière, mais de certains acteurs et de certaines structures économiques. L'État a mobilisé ses ressources pour construire l'espace économique qui s'est ainsi réalisé en dehors des circuits de production et d'accumulation marchande largement laissés aux acteurs privés. Dans ces conditions, on comprend la signification très spécifique prise par le concept de « souveraineté économique » : il ne s'agit pas d'une souveraineté sur l'économie, mais d'une souveraineté sur l'espace économique, sur les acteurs, et sur les structures qu'il s'agit d'orienter vers ses propres objectifs et finalités. Or au tournant des années 1980, la crise financière modifie considérablement les conditions d'influence de l'État sur l'économie.

b. Le tournant des années 1980 et la montée de l'investissement dans les préoccupations étatiques.

i. Le déclencheur : les crises budgétaires et financières

Le budget de l'État supporte l'ensemble du dispositif d'intervention de l'État dans l'économie[533]. L'investissement public, les dépenses de l'administration et les participations des établissements publics et semi-publics sont adossés au trésor [534]. Les dépenses publiques financent, à la fin des années 1970, plus des deux-tiers de l'investissement dans l'industrie et le secteur tertiaire industriel[535]. Or le budget de l'État est déconnecté du processus d'accumulation en interne : la fiscalité repose en quasi-totalité sur les taxes et impôts indirects[536]. Pour se financer, l'État marocain a recours aux ressources extérieures – aides et emprunts extérieurs – mais aussi à la « planche à billet » à partir du milieu des années 1970 et, entre 1974 et 1977, à la rente phosphatière avant le retournement des prix internationaux de cette matière première. En conséquence, au tournant des années 1980, l'État est certes le premier financier de l'économie, mais il est profondément endetté. L'explosion du déficit extérieur[537], qui a été multiplié par 6 entre 1975 et 1982, aggrave le déficit budgétaire et conduit l'État marocain à la

---

[532] Contrairement aux logiques analysées, par exemple pour la France, par François Fourquet dans sa généalogie du système de comptabilité nationale. Il montre que la production était comprise comme un indicateur de la puissance et de son expansion. F. Fourquet, *Les Comptes de la Puissance. Histoire de la comptabilité nationale et du plan*, Recherches, Paris, 1980.

[533] H. El Malki, « Le financement des plans marocains depuis 1960 », *Bulletin Economique et Social*, 1960, pp. 19

[534] Les établissements publics spécialisés (BNDE ; BEPI qui devient ODI ; CDG ; CIH), mais aussi les sociétés privées (comme la SNI dont l'État est cependant actionnaire) sont adossées au Trésor. Sur ce sujet, voir en particulier N. Benamour Lahrichi, « État et système financier au Maroc. Mutations et adaptations », *Annuaire de l'Afrique du Nord,* t. XXVI, 1987, pp. 219-240

[535] L'encadrement bancaire rend peu attractif l'investissement à long terme, aussi les banques commerciales s'orientent, elles, sur le financement des transactions commerciales. Les prises de participation de l'ODI, la BNDE, la SNI, la CDG et le CIH financent, elles l'investissement de moyen et long terme dans l'industrie, le tourisme et l'immobilier. Voir, voir N. Benamour Lahrichi, « État et système financier au Maroc. Mutations et adaptations », art.. cit.

[536] Les impôts indirects et les droits de douane représentent 65% des recettes fiscales à la fin des années 1970. Voir : L. Jaidi, « Chronique économique. Partie I : Bilan du plan quinquennal, 1973-1977 », *Annuaire de l'Afrique du Nord*, 1978, p. 490

[537] En 1981, la dette extérieure du Maroc s'élève à 83% du PIB.

banqueroute[538]. En 1981, le Maroc se tourne vers le FMI, mais l'adoption d'un programme d'ajustement structurel (PAS) n'empêche pas, deux ans plus tard, en juin 1983, la cessation de paiement. La paralysie budgétaire dans laquelle est plongé l'État marocain ravive un réflexe souverainiste. Sous la pression des bailleurs de fonds, l'assainissement des finances publiques s'impose sur toutes les autres préoccupations économiques[539] et, dans le concret de l'action publique, l'État marocain accorde sa priorité à la reconstitution des ressources budgétaires : il s'agit de restaurer la solvabilité de l'État que ce soit par des suppressions (de budgets pour la compensation ou de postes dans la fonction publique) ou par l'instauration de nouvelles dispositions (comme des mesures d'exception sur la sortie en devise, la priorisation des secteurs pourvoyeurs en devise et « auto-suffisants », ou des incitations fiscales pour favoriser le dynamisme du secteur privé). Un nouveau regard sur le budget de l'État émerge, alimenté par l'introduction de nouveaux dispositifs de gestion qui font apparaître sous un jour nouveau le financement de l'économie par l'État[540]. Non que l'on assiste à un changement de fond dans la conception de l'économie : les logiques de financement de l'État marocain se situent toujours en dehors des circuits d'accumulation[541]. Mais le regard est nouveau sur le budget de l'État[542] et cela conduit à déplacer la charge de financement de l'économie sur d'autres dispositifs et sur d'autres acteurs : ce sont, d'abord, les collectivités locales, avec la création en 1988 des budgets locaux[543] ; ensuite, les ménages les plus aisés, avec l'émergence de la péréquation comme système de financement[544] ; et enfin et surtout le privé entrepreneurial, encore de manière timide dans les 1980, mais de façon plus assumée dans les années 1990, lorsque les conditions de la « décharge »[545] seront réunies et organisées.

ii. Le remodelage des relations public-privé

C'est dans ces conditions qu'émerge un nouveau souci, celui de faire jouer un rôle plus actif au privé dans la restructuration et la réorganisation de l'économie. « L'Etat ne peut plus être la seule entreprise économique du pays » : en 1986, cette formule de Driss Basri « devient ainsi

[538] L. Jaidi, « Chronique économique », *Annuaire de l'Afrique du Nord*, 1980, pp. 637-662.

[539] L'amélioration des finances publiques est un thème majeur du plan triennal 1978-1980 et du plan quinquennal 1981-1985 mais l'enjeu ne monopolise pas le discours économique : en revanche, le plan d'orientation 1988-1992 est construit sur cet unique objectif.

[540] En 1983, l'adoption du Plan d'Ajustement Structurel (PAS) enclenche un mouvement de rationalisation budgétaire qui se prolonge en 1986 au niveau des entreprises publiques : de nouveaux instruments de gestion comptable (contrat-plan ; commission d'études pour les investissements) sont introduits qui restreignent les financements des entreprises publiques via le budget de l'Etat. En outre, la déréglementation tarifaire et l'ouverture du commerce extérieur à partir de 1983 suppriment les subventions d'exploitation des entreprises publiques que constituaient les protections tarifaires.

[541] Le système fiscal est toujours perçu principalement comme un levier économique d'incitation du privé : la structure des ressources budgétaires est toujours déconnectée des processus de production.

[542] « Le budgétisme » est dénoncé par H. El Malki, *30 ans d'économie marocaine :1960-1990*, op. cit., p. 57

[543] En 1988, les budgets locaux constituent un nouvel agrégat dans les comptes de la Nation

[544] Dans l'habitat notamment, voir le Plan 85-88 sur le financement des programmes d'habitat économique construit sur le principe de péréquation entre les ménages catégorisés par revenus

[545] La « décharge » est le processus de délégation, plus ou moins formel, plus ou moins explicite, de rôles ou fonctions antérieurement assumées par le public et désormais à la charge du privé. Sur ce processus complexe, inspiré dans sa terminologie par une lecture wébérienne, voir B. Hibou, « Retrait ou déploiement de l'Etat?", *Critique internationale*, 1, octobre 1998, pp. et « La décharge, nouvel interventionnisme ? », *Politique africaine*, n°73, mars 1999, pp. 5-31.

le leitmotiv du discours public »[546]. Dès la fin des années 1980, le privé fait « une entrée spectaculaire (...) dans des domaines réservés de l'État[547] » : l'audiovisuel[548], l'enseignement[549] ou encore le programme d'équipement autoroutier se trouvent pour la première fois financée par le privé[550]. La décharge sur le privé s'accompagne d'un désengagement de l'État au sein des entreprises publiques, avec les privatisations annoncées en 1989[551] qui deviennent effectives à partir de 1993[552]. Le secteur privé doit être en bonne santé financière pour pouvoir porter les attentes étatiques. Les réformes financières, réalisées entre 1990 et 1993, permettent au secteur bancaire et au marché des capitaux d'y répondre. Ces nouvelles attentes vis-à-vis du privé modifient les représentations : « le temps » est désormais aux « entrepreneurs »[553], nouvelle catégorie du lexique politique et économique, et l'entreprise se voit assigner un rôle nouveau, celui de « responsable de la performance économique du Royaume »[554]. Ces nouvelles représentations accompagnent les puissantes transformations de l'économie politique : à travers les privatisations et la libéralisation des marchés financiers, de puissants groupes privés ont été constitués. L'État n'est plus le premier financeur de l'économie, ni le premier employeur : la dérèglementation tarifaire et l'ouverture sur l'extérieur l'ont privé de ses instruments d'intervention dans l'économie.

iii. Le wali, maître d'œuvre du gouvernement indirect

Mais cela ne veut pas dire que l'État n'est plus un acteur de l'économie. Plutôt, les transformations économiques modifient en profondeur les moyens de l'interventionnisme étatique. L'État n'a plus les leviers d'influence pour « agir » « directement » sur l'organisation de l'économie. Le désengagement de l'appareil de production et la dérèglementation de l'économie mettent en effet l'État à distance du marché : dans la mesure où l'État ne peut plus agir à travers ses filiales ou à travers l'administration, les préoccupations gouvernementales se tournent vers les acteurs privés de l'économie sur lesquels il entend exercer son influence, c'est-à-dire vers « l'investisseur ».

La réforme de l'investissement, avec l'adoption, le 12 octobre 1995, de la charte sur l'investissement, illustre les nouvelles priorités gouvernementales. La loi met fin aux codes d'investissement qui mettaient en place des régimes spécifiques pour soutenir des secteurs d'activité. Les avantages sectoriels accordés dans les codes sont transférés sur le terrain du droit commun : ils sont étendus et généralisés à l'ensemble des « investissements ». Aussi, la charte,

---

[546] M. Catusse, *Le temps des entrepreneurs, op.cit*. qui cite Basri 1986, p. 72
[547] J. Bras, « Chronique marocaine », *Annuaire de l'Afrique du Nord*, tome XXVIII, 1989, pp. 608-666
[548] Création de la chaîne 2M en 1989.
[549] La loi de 1987 sur l'enseignement privé permet de faire appel au privé dans le secteur éducatif
[550] La formule de Société anonyme pour les Autoroutes du Maroc permet de relancer le programme autoroutier
[551] La loi est votée en 1989 et est effective à partir de 1993. Le rythme lent des privatisations s'explique par la faiblesse du marché financier local mais aussi par la méconnaissance du secteur public et par la sensibilité des questions sociales liées à l'emploi.
[552] Une liste des 112 entreprises privatisables est recensée, soit 40% du portefeuille de l'État en 1989. En 1998, 38 sociétés et 18 hôtels ont été cédés aux privés.
[553] M. Catusse, *Le temps des entrepreneurs,* op.cit.
[554] « André Azoulay, conseiller royal devant la CGEM », *L'Économiste*, 19 octobre 1995

en banalisant l'acte d'investissement, élargit le statut d'investisseur à tout type d'opérateur. Les investisseurs deviennent un nouveau collectif cible de l'interventionnisme économique. La loi marque un glissement dans les priorités de l'État en matière d'investissement : les efforts publics se concentrent désormais sur l'acte d'investir et non plus sur l'organisation sectorielle de l'investissement. La loi sur l'investissement, qui s'inscrit dans un mouvement de réforme plus large, entérine ainsi une nouvelle conception de l'action publique : la puissance publique se redéploye sur l'organisation des conditions d'exercice des investisseurs, objet des réformes économiques de la décennie 1990, qui construisent « une nouvelle charpente juridique des affaires[555] ». C'est en quelque sorte la découverte des vertus de la « politique de cadre » caractéristique du néolibéralisme, pour reprendre la formulation de Michel Foucault[556] .

L'investisseur devient ainsi un acteur central des modalités du nouveau gouvernement de l'économie. Au tournant des années 2000, les investisseurs privés sont amenés à prendre totalement en charge des questions auparavant du domaine quasi exclusif de la puissance publique. Cette mutation a lieu au même moment qu'une importante transformation de la géographie économique et sociale du royaume, qu'elle accompagne : une urbanisation massive et le renversement, pour la première fois au Maroc, du rapport entre rural et urbain en faveur de ce dernier, ce qui transforme en profondeur le paysage urbain. Au début des années 2000, le problème économique majeur qui se pose est de drainer et de canaliser une épargne privée importante, mais qui n'utilise pas le circuit bancaire[557], pour financer l'action publique en ville et faire face au problème du chômage et du sous-emploi, mais aussi du logement et de l'éradication des bidonvilles[558]. Ces transformations objectives de la société obligent à une reformulation des modalités d'intervention et à une adaptation des modalités d'influence de la puissance publique auprès des investisseurs.
C'est précisément là l'objet de la lettre royale de 2002, et sa nouveauté. Autour de la figure du wali, elle introduit une nouvelle façon d'organiser la relation entre le privé entrepreneurial et l'État, en imaginant de nouvelles ressources pour le développement et en étendant le périmètre de l'investissement privé. En premier lieu, la lettre royale consacre le changement d'échelle dans le traitement administratif de l'investissement, qui revient désormais à la région : le wali devient l'interlocuteur de l'investisseur. Il doit incarner le principe de proximité en symbolisant l'individualisation de l'investissement et du traitement de l'investisseur. En deuxième lieu, la lettre royale consacre la création d'un appareil administratif, sous l'autorité du wali, destiné à faciliter les démarches pour le développement des investissements et à traiter directement avec les investisseurs, ce qui est une première. Comme on le détaillera dans le chapitre 5, le CRI institutionnalise ainsi la médiation du wali avec les investisseurs. En troisième lieu, la lettre royale met au service de l'accumulation marchande de nouvelles ressources foncières, avec le transfert, au niveau du wali, de la commission nationale foncière de dérogation. Comme je le

[555] M. Catusse, « Un état de droit pour les affaires », *Annuaire de l'Afrique du Nord*, vol. 37, 1998
[556] M. Foucault, *Naissance de la biopolitique, Cours au Collège de France, 1978-1979*, Gallimard, Le Seuil, Collection Hautes Études, Paris, 2004, leçon du 14 février 1979.
[557] L'épargne nationale au début 2000 ne représente que 13% du PIB en 1997.
[558] Sur les préoccupations économiques de l'État au tournant des années 2000 : voir par exemple, *Rapport de la commission spécialisée pour l'Habitat pour la préparation du plan quinquennal 1999-2003* et *Plan de développement économique et social 2000-2004,* Volume I, Orientations et perspectives.

montrerai au chapitre 5, cette modalité permet de mobiliser les importantes réserves foncières à usage agricole à l'extérieur des grandes agglomérations urbaines et de les mettre au service de l'investissement et des investisseurs. Elle constitue une puissante ressource pour relancer le processus de création des investisseurs nationaux. Autrement dit, la lettre royale de 2002 donne la base d'une refonte des modalités de gouvernement de l'économie. Elle inscrit les nouvelles préoccupations gouvernementales, que concentre la figure de l'investisseur privé, et introduit de nouvelles modalités pour le prendre en charge, le wali, qui se fait ainsi « facilitateur pour l'investisseur » pour gouverner le privé entrepreneurial.

2. Les investisseurs : un nouveau collectif

La lettre royale de 2002 consacre donc la transformation du rapport à l'investissement : la priorité est donnée à l'investisseur, et non plus à l'investissement. Ce changement de perspective est motivé par les transformations économiques, comme nous venons de le voir. Mais pas seulement. Ce changement a également un sous-bassement idéologique et des motivations politiques, en lien avec les mutations de la culture politique au cours de la décennie 1990.

a. La variable déterminante : le passage de l'investissement à l'investisseur

La montée en puissance de l'idéologie néolibérale au niveau international participe dès les années 1980 à façonner le changement d'approche de l'investissement au Maroc. En redéfinissant la manière d'appréhender les problématiques liées à l'investissement, la pensée néolibérale ouvre de nouvelles opportunités pour le déploiement des rapports de force et pour l'exercice du pouvoir qui modèlent les nouveaux dispositifs de gouvernement. C'est l'ensemble de ces dynamiques issues des transformations, économiques, idéologiques et politiques qui fait émerger le « wali-facilitateur » pour l'investisseur.

i. Du keynésianisme au néolibéralisme

La montée en puissance de l'investisseur dans l'approche gouvernementale sur l'investissement s'inscrit dans une configuration idéologique particulière : la montée du néolibéralisme. Cette idéologie, qui s'affirme dès les années 1980, introduit de nouvelles manières de penser les questions d'investissement. Elle valorise la figure de l'entrepreneur, arguant de l'inefficacité des États et de leur administration dans la prise en charge de la destinée économique des nations. Elle déplace ainsi la question de l'investissement de l'échelle du contexte à l'échelle des acteurs, c'est-à-dire à une échelle microéconomique, en rupture avec la vision macroéconomique keynésienne de l'investissement qui prévalait dans les années d'après-Seconde guerre mondiale, en Europe mais aussi dans les pays du tiers monde[559]. L'investissement se pensait précédemment à l'échelle de la nation. La réflexion se faisait en termes de croissance, d'épargne nationale ou de fourniture de biens sociaux, grâce à des Plans,

[559] Sur ce sujet, voir par exemple : B. Hibou et B. Samuel, « Macroéconomie et politique », *Politique africaine*, 124, décembre 2011, pp. 5-28.

y compris dans les économies libérales ; les investissements ciblaient des priorités qui avaient comme finalité la puissance de la nation[560]. Comme ailleurs, l'investissement était alors au centre du débat économique au Maroc : toutes les forces politiques en présence y participaient, intellectuels du mouvement national, économistes marxistes ou keynésiens, et mêmes économistes libéraux sur lesquels s'appuyait la monarchie[561]. Les débats portaient sur la nature des investissements à privilégier : investissements à forte intensité en capital ou en main d'œuvre ; modèle industriel autocentré ou extraverti ; finalités de l'investissement visant la construction de l'indépendance économique ou l'efficacité sur le marché international. Rapidement, les divergences entre l'opposition et la monarchie, qui privilégiait la croissance immédiate plutôt que la constitution d'une épargne nationale, ont fait apparaître des conceptions différentes de la souveraineté économique. Cependant, la conception de l'investissement des deux camps restait la même : elle reflétait une recherche, commune, de renforcer la capacité de l'État pour construire une économie et édifier, par ce bais, une nation puissante. Cette approche macroéconomique keynésienne de l'investissement était étroitement liée à la manière de concevoir le rôle de l'État dans l'économie : un État organisateur de l'économie et responsable de la satisfaction des besoins, autrement dit un État qui « fait » société.

La rupture avec l'idéologie néolibérale fait émerger, peu à peu et à partir des années 1970, une autre vision de l'État et de son rôle[562]. Le néolibéralisme promeut le marché : son « libre fonctionnement » est le référent central auquel doit être assujettie la vie politique, économique et sociale[563]. Mais il ne s'agit pas, contrairement à ce que promeut le libéralisme, d'une pensée du « moindre État » ; il s'agit, au contraire, de mettre l'État au service du bon fonctionnement du marché et de ses acteurs. L'idéologie néolibérale conduit ainsi à un glissement de perspectives : la réflexion économique change d'échelle, elle priorise le micro et valorise les individus. La manière d'appréhender l'investissement s'en trouve profondément modifiée. Le raisonnement se fait à l'échelle des acteurs et la problématique posée est celle de l'accès au marché. Le rôle assigné à l'État est précisément de veiller à assurer son « libre accès » aux investisseurs, en mettant en place les conditions d'accueil et en éliminant toutes formes d'entraves, à charge pour le marché de réguler l'allocation des investissements. Dès lors, la performance des États ne se mesure plus à l'ampleur des investissements réalisés mais à la capacité de renforcer l'attractivité des investissements – évalués, mesurés, classés par les indices[564]. On passe ainsi d'une réflexion macroéconomique à une réflexion par projet et par

[560] F. Fourquet, Les *comptes de la Puissance*, op.cit.

[561] A. Belal, *L'Investissement au Maroc (1912-1964) et ses enseignements en matière de* développement *économique,* Paris, La Haye, Mouton, 1968 : O. El Mandjra, « Les problèmes des investissements et de l'emploi dans le cadre du développement économique du Maroc », *Bulletin économique et social du Maroc*, n°80, 1959, p. 449-461 ; G. Oved, « Problèmes du développement économique au Maroc », *Revue Tiers monde*, n°7, 1961, pp. 335-398

[562] Sur la genèse doctrinale du néolibéralisme et les circonstances économiques et politiques de son déploiement, voir P. Dardot et C. Laval, *La nouvelle raison du monde. Essai sur la société néo-libérale*, La Découverte, Paris, 2012, notamment le chapitre 5 « Crise du libéralisme et naissance du néo-libéralisme », pp. 101-152.

[563] M. Foucault, *Naissance de la bio-politique, op.cit.* p. 197 et C. Laval, *Foucault, Bourdieu et la question néolibérale*, La Découverte, Paris, 2018.

[564] B. Hibou, *La bureaucratisation du monde à l'ère néolibérale*, La Découverte, Paris, 2012.

secteurs[565], voire à une pensée microéconomique qui conduit à une forme d'individualisation de l'investissement. Les questions d'emploi et de gestion des populations, qui sont centrales dans les années 1960-70, n'ont pas disparu, mais elles se sont déplacées. Elles apparaissent désormais à travers la prééminence de l'investisseur. Pour le philosophe Michel Feher[566], le capitalisme contemporain s'organise en effet autour de la distinction entre « investissement » et « investis ». Il développe l'idée que le temps des investisseurs ne se réduit pas au monde de l'entreprise mais qu'il influence la façon de voir la société tout entière, et notamment les salariés, les employés, les travailleurs, autrement dit les « investis », qui deviennent des « projets tentant de se faire apprécier par les investisseurs[567] ». Le Maroc s'inscrit complètement dans cette configuration, et le wali est la figure qui symbolise cette transformation.

ii. La dimension politique du changement

Cependant au Maroc, la diffusion de la vision néolibérale de l'investissement tient à des raisons spécifiques, éminemment politiques. Le changement d'approche de l'investissement est amorcé dès les années 1980 et est d'abord porté par des économistes et universitaires proches de la gauche marocaine[568]. Dans le contexte sécuritaire des années 1980, la perspective centrée sur l'investisseur donne l'opportunité de critiquer l'État, son arbitraire et ses pratiques autoritaires. Ainsi, en 1983, l'économiste Najib Akesbi publie dans le *Bulletin Économique et Social*, une étude qui se propose d'évaluer les politiques d'investissement à partir du point de vue de « l'investisseur »[569]. L'auteur mène une évaluation des codes d'investissement non à partir d'une analyse macroéconomique, comme cela avait été fait jusque-là, mais en interrogeant une poignée d'entreprises. Ce glissement de perspective est motivé par la méfiance de l'auteur à l'égard des données macroéconomiques, qu'il considère « gonflées »[570] par les autorités marocaines. Mais le changement d'échelle fait apparaître la question de l'investissement sous un nouveau jour et donne lieu à une violente charge contre l'administration : l'auteur fait apparaître que « les entraves administratives » et « la lourdeur de la bureaucratie » sont dénoncées par les entreprises comme les freins principaux à l'investissement privé. L'investissement donne l'opportunité d'une critique radicale de l'État dans l'espace public en donnant une entrée technique à celle-ci : jusque-là cantonnée aux arènes gouvernementales et maintenue secrète ou du moins tamisée, la critique rencontre ainsi un public plus large que celui des militants et engagés politiques, et elle peut s'étendre non seulement à un segment plus large, voire à l'ensemble de la classe politique, mais aussi à la société. En 1988, la journée parlementaire consacrée au projet de révision des codes d'investissement est à ce titre

[565] Dans le cas français, voir par exemple, P. Bezes, *Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française (1962-2008),* PUF, Paris, 2009, chapitre 6.
[566] M. Feher, *Le temps des investis. Essai sur la nouvelle question sociale*, La Découverte, Paris, 2017.
[567] Ibid, p. 38.
[568] B. Hibou et M. Tozy font un constat similaire : les « porteurs de néolibéralisme » qu'ils identifient comprennent parmi eux d'anciens hommes de gauche et d'anciens militants des droits de l'homme souvent de gauche. Voir leur *L'Etat au Maroc, op.cit.,* chapitre 9.
[569] N. Akesbi, « L'expérience des codes des investissements industriels au Maroc. L'évaluation des investisseurs », *Bulletin économique et social du Maroc*, n°151-152, 1983, pp. 51-88
[570] Ibid, p. 52

particulièrement éclairante[571]. Ce qui ne devait être qu'un procédé purement formel[572] devient « le procès de l'administration et du secteur public », rapporte l'éditorialiste Zakia Daoud, qui écrit : « Le vrai débat qui a lieu au parlement et dans la presse, parti des codes (d'investissement) est un véritable soulèvement contre l'administration : se libérer de sa tutelle, de ses règlements tatillons, de ses comportements a-économiques, de sa pesanteur, (…) de son côté mesquin et jaloux qui la conduit à bloquer l'activité, voici actuellement la revendication essentielle[573] ». La critique s'étend au patronat qui se l'approprie. Les nouveaux termes du débat sur l'investissement offrent aux opérateurs, profondément divisés dans les années 1980 entre pro et anti codes d'investissement, un dénominateur commun : ils permettent à la confédération patronale – par la voix de son président – de parler d'une seule et même voix face à l'État[574] et de se livrer ainsi « pour la première fois (...) à une critique affinée de la politique économique de l'État, (...) en mettant en cause les surcoûts économiques et la bureaucratie »[575]. Le changement de perspective sur l'investissement donne ainsi l'opportunité d'une remise en cause bien plus large des rapports de pouvoir : le débat sur l'investissement, écrit l'économiste Doumou en 1988, laisse apparaître une « crise des relations État/bourgeoisie »[576]. Cette crise révèle aussi, et peut-être surtout la pluralisation des opérateurs privés. Elle concrétise la montée en puissance, à la fin des années 1980, d'une nouvelle génération d'opérateurs, nés de l'ouverture économique et dont les intérêts, divergents de ceux de la génération précédente, viennent remettre en cause les modalités d'intervention de l'État sur l'économie[577].

Ce sont ainsi, d'une certaine manière, les aspirations et les ambitions d'émancipation politique qui assurent la pénétration de la conception néolibérale de l'investissement et de l'économie, ce qui est d'ailleurs loin d'être spécifique au Maroc[578]. Derrière la promotion des investisseurs et la critique de l'administration, c'est en effet la tutelle de l'État sur l'économie et sur la société qui est mise en accusation. La libéralisation des entraves administratives et la montée du privé

[571] Dossier sur la journée parlementaire dédiée à la révision du code des investissements, *Lamalif*, n°196, février 1988

[572] Il s'agissait de réadapter quelques mesures et de valider l'extension des codes d'investissement à de nouveaux secteurs, dont l'immobilier

[573] Z. Daoud, « Haro sur l'administration ou sur l'État », *Lamalif*, n°196, février 1988, p. 30.

[574] « M. Guessous, le patron des patrons à cœur ouvert. Entretien avec Zakya. Daoud », *Lamalif*, n° 196, février 1988, pp. 26-29.

[575] Ibid, p. 27.

[576] A. Doumou « Crise des relations État/bourgeoisie », *Lamalif,* n° 196, février 1988, pp.42-43.

[577] Les divisions autour du projet de révision des codes d'investissement font en effet apparaître en 1988 le clivage entre deux générations d'industriels : une première, issue de la politique de substitution à l'importation dans les années 1960 et 1970 a grossi sur le marché local à l'ombre des protections du marché ; une seconde, formée par les exportateurs du début des années 1980, née de l'ouverture économique, poussée par les nouvelles incitations et la reconfiguration à l'international de la sous-traitance industrielle. Ces opérateurs ne partagent pas les mêmes intérêts : la première génération voit avec méfiance la déréglementation du marché quand la seconde milite pour une plus grande ouverture et la suppression des protections tarifaires que prévoient les codes d'investissement. Voir K. Alioua « Codes et anti-codes », *Lamalif*, n° 196, février 1988, pp. 37-41.

[578] Pour Michel Foucault, c'est sur « la phobie d'État, la méfiance et l'hostilité à l'égard de l'État que prend racine le néolibéralisme (...) Le néolibéralisme (est) une réponse à un rejet de toutes les formes de pouvoir, une réponse qui n'est pas explicitement présentée comme telle mais qui est implicite » cité dans C. Laval, *Foucault, Bourdieu et la question néolibérale*, op.cit., p. 114.

sont appréhendées comme la fin du carcan étatique sur la société, « légué comme un boulet par le protectorat »[579].

iii. Une critique reprise, amplifiée et diffusée par la monarchie

Le plaidoyer pour l'investissement privé et la réforme de l'administration trouvent un prolongement direct dans la réflexion qui émerge, au début des années 1990, sur les fondements du pouvoir et qui « se développe sur deux fondements du libéralisme, les droits de l'Homme et l'État de droit économique»[580]. Seulement cette fois, le discours est porté par le roi Hassan II lui-même. Il se déploie en deux temps.

Dès 1989, le monarque se saisit de la question de l'investissement en reprenant à son compte la charge extrêmement violente contre l'administration. Ce faisant, il contribue à définir les termes de la critique « économique » de l'État. Le 14 juin 1989, le roi Hassan II adresse une « Lettre sur l'investissement » au Premier ministre : malgré les incitations et l'existence de codes d'investissement, il dénonce la faiblesse de l'investissement privé qu'il impute aux « multiples procédures administratives qui découragent les investisseurs »[581]. Quatre ans plus tard, en 1993, le souverain reprend le même discours sur l'investissement, mais cette fois, préparant sa succession, il l'adosse à son projet d'ouverture politique. Dans une lettre adressée en juin 1993 au Premier ministre Laraki, le roi appelle à « édifier » un « État de droit pour les affaires[582] ». La promotion de l'investissement privé est au centre du projet. Il propose pour cela de « libérer l'environnement des affaires et de l'entreprise[583] ». Deux ans plus tard, le discours prend une tournure plus idéologique : pour accélérer le processus de réforme, le roi Hassan II s'appuie sur la Banque mondiale. Le 16 mai 1995, il rend public le rapport annuel sur la situation économique du Maroc dans une mise en scène largement commentée. Le ton est au catastrophisme : « le Maroc frôle la crise cardiaque » diagnostique le roi. En réponse, il annonce un projet de loi sur l'investissement, un autre sur les sociétés anonymes et un troisième sur les tribunaux de commerce. Dès le lendemain du discours, un comité interministériel formé de cinq ministres technocrates, dénommé le G5, se met à travailler sur la loi sur l'investissement. Le comité reprend le projet d'un code d'investissement unique en débat depuis 1991. Soumise au parlement en octobre et objet de vives discussions[584], la charte sur l'investissement est adoptée au Parlement le 12 octobre 1995[585]. Le lendemain, le roi Hassan II fait un discours dans lequel il rend publique l'étude de la Banque mondiale sur l'« archaïsme de l'administration »[586].

[579] Z. Daoud, « Haro sur l'administration… » op. cit., p. 31
[580] J. C Santucci, « État de droit et droits de l'État au Maroc. Réflexions à propos du conseil consultatif des droits de l'homme. L'Etat de droit et le monde arabe », *Annuaire de l'Afrique du Nord*, vol. 34,1995, pp. 289-300.
[581] Lettre publiée au lendemain de la loi sur privatisation.
[582] M. Catusse, « Un état de droit pour les affaires », art. cit., p. 245.
[583] Ibid.
[584] « Charte des investissements, les amendements de la chambre », *L'Économiste*, 12 octobre 1995
[585] La loi pour l'investissement met fin au système des codes sectoriels et entérine le glissement du débat sur l'acte d'investir. (cf infra). Loi-cadre n°18-95 adopté au parlement le 12 octobre 1995, publiée en novembre 1995
[586] *Le Matin du Sahara* du 14 octobre 1995 : Publication du discours Hassan II et du rapport sur l'administration.

Le recours à la Banque mondiale opère par légitimation du discours néolibéral qui valorise le privé et l'entreprise[587] en promouvant un « État facilitateur »[588]. Le rapport sur « l'administration »[589] et celui sur la « Croissance et l'emploi »[590] ont en effet été commandés par le roi. Ces deux rapports reprennent les arguments et principes néolibéraux, prônant entre autre « le développement plus rapide de l'investissement privé, par l'allègement des contraintes réglementaires et la flexibilité du marché du travail ». La charte sur l'investissement en reprend les principes. Avec l'uniformisation des avantages sectoriels, l'État renonce à orienter les choix d'investissement, et son rôle se contente d'accroître les conditions d'attraction de l'investissement, quel qu'il soit. Ce redéploiement sur la seule promotion des investissements entérine le glissement de l'investissement vers l'acte d'investir. Surtout, une légitimité nouvelle est donnée aux opérateurs privés – parmi lesquels les étrangers ne sont pas les moindres et sont même ceux « vers lesquels se tournent les pouvoirs publics » explicitement. C'est cette légitimité nouvelle qui assure leur montée en puissance dans le débat public et dans les arènes de gouvernement[591]. L'année 1997 offre un bel exemple de cette place prise par les « investisseurs » dans le débat public : un rapport, commandé par le Palais aux investisseurs étrangers et remis au ministre de l'Intérieur, dénonce les lourdeurs administratives, les insuffisances de la justice, et la cherté du foncier[592]. Les enquêtes auprès des chefs d'entreprise et des cabinets d'étude se multiplient et les notes de conjoncture des organismes privés et publics centrent leur intérêt sur les entraves de l'administration au développement de l'investissement privé.

Cette montée en puissance des investisseurs dans le débat est concomitante de la critique de l'administration qui imprégnait déjà l'ensemble des discours sur l'investissement depuis la fin des années 1980. Pour autant, jusqu'au début des années 1990, le débat ne s'y réduisait pas : l'investissement, tout comme d'ailleurs la nécessité d'une réforme administrative, faisaient l'objet d'un débat économique bien plus riche et polémique que la seule focalisation sur les « blocages administratifs » à la promotion du secteur privé. A partir du milieu des années 1990 en revanche, la récupération du discours sur l'investissement par la monarchie et la tournure idéologique donnée à ce discours, qui dès lors devient hégémonique, finit par saturer le débat économique sur la seule critique de l'administration au nom de l'investissement privé. L'administration est unanimement perçue comme le « fléau économique », et le privé, comme la « panacée économique »[593]. A la veille de l'ouverture politique et de l'arrivée du

[587] « L'Administration et la gestion de «l'entreprise Maroc », titre ainsi l'éditorialiste A. Dilami au lendemain de la publicisation des rapports de la Banque mondiale

[588] « Discours royal. Rapport de la Banque mondiale. Recherchons facilitateur extérieur urgent », *L'Economiste*, 19 octobre 1995.

[589] Le rapport sur l'administration est reproduit dans J.C Santucci, « Effet banque mondiale et conjoncture économique au Maroc », *Annuaire de l'Afrique du Nord*, 1995, p. 713.

[590] Rapport n°14-155-MOR, Royaume du Maroc, *Memorandum économique. Vers une augmentation de la croissance et de l'emploi*, volume II. Annexes, 1995

[591] Une montée en puissance que décrit en détail Myriam Catusse dans *Le temps des entrepreneurs,* op.cit.

[592] M. Benhlal, « Chroniques Intérieures. Maroc », *Annuaire de l'Afrique du Nord*, CNRS Editions, tome XXXVI, 1997, partie sur « L'état de l'économie », p. 214-218

[593] B. Hibou, « Les enjeux de l'ouverture au Maroc : dissidence économique et contrôle politique », *Les Études du CERI*, n°15, avril 1996 (https://hal-sciencespo.archives-ouvertes.fr/hal-01010176/document)

gouvernement d'Alternance en février 1998, le « mal administratif » est au centre du discours économique et l'acte d'investir[594] au centre du discours sur la réforme de l'État.

iv. Les effets de la dissociation monarchie - gouvernement

L'appréhension de l'investissement non plus à partir de la nature des investissements mais à partir de l'acte d'investir alimente une critique de la place de l'État dans l'économie focalisée sur l'administration. Cette focale biaise le regard porté sur l'État : elle crée une dissociation entre l'État et l'appareil gouvernemental[595], ce qui ouvre des marges de manœuvre pour le déploiement de l'exercice du pouvoir. C'est sur cette disjonction que le roi Hassan II organise l'ouverture politique et construit son discours réformiste. La rhétorique néolibérale de l'investissement lui permet de définir les termes de la critique de l'État : seule la place de « l'administration » dans l'économie et les procédures administratives sont ciblées, et avec elles les lourdeurs et les pesanteurs bureaucratiques. Sont ainsi esquivées les questions du rapport de l'État à l'économie, les modalités de « l'étatisme économique » et ses finalités. L'administration est exclusivement appréhendée dans sa dimension bureaucratique : c'est l'efficacité de l'administration qui est mise en débat, critiquée et vilipendée ; ce sont ses performances techniques et gestionnaires qui sont en jeu. L'idéologie néolibérale joue ici un rôle important : en technicisant et en dépolitisant la question de l'investissement, elle renouvelle la mise à distance du politique par rapport à l'économie. Ceci n'a certes rien d'original mais, dans la configuration du pouvoir marocain, la technicisation du débat sur l'investissement et sur l'inefficacité de son traitement administratif permet de mettre à distance le roi de la « chose économique ». En se focalisant sur l'administration, la critique économique se porte sur l'État en tant qu'appareil institutionnel, et préserve l'État symbole de la nation qu'incarne le roi. L'économie est ainsi circonscrite à l'administration dont la responsabilité revient au seul gouvernement.

C'est sur cette dissociation entre l'État-appareil gouvernemental et l'État-symbole de la nation que se construit l'ouverture politique des années 1990. L'extériorité du roi par rapport à la sphère économique rend possible la critique économique : elle explique que le monarque ait pu être épargné par la violente charge contre l'État et que sa responsabilité n'ait pas été mise en cause. Elle rend en outre possible la montée de nouveaux acteurs de gouvernement dans l'économie : les investisseurs privés. En effet, l'extériorité du roi par rapport à la sphère économique donne une signification particulière à la souveraineté économique : comme je l'ai évoqué plus haut, celle-ci est comprise comme une souveraineté « sur » l'espace économique et non pas une souveraineté « par » l'économie ; autrement dit, la notion de souveraineté n'est pas associée à l'idée de puissance de l'économie. Cette conception a une implication directe en matière de la responsabilité : elle entretient une forme d'irresponsabilité du roi face à la question économique. Seul le gouvernement est responsable. En reprenant la distinction que proposent

[594] Voir par exemple l'éditorial de Zakia Daoud dans *Lamalif*, février 1981, qui suit la mise en débat de la réforme administrative ; cet éditorial montre bien la nature de la critique du début des années 1980 sur l'administration : il s'agit surtout d'une réflexion large qui ne concerne pas uniquement l'investissement.

[595] Comme le faisait déjà remarquer en 1988, dans Lamali, Zakia Daoud, titrant son éditorial « Haro sur l'État ou sur l'administration ? », art. cit.

Béatrice Hibou et Mohamed Tozy entre responsabilité « de » et responsabilité « envers »[596], on peut dire que le roi est responsable « de » l'espace économique, c'est-à-dire des conditions de possibilité de son existence, mais qu'il n'a pas de responsabilité « envers » l'espace économique, dont la gestion relève du gouvernement. Aussi, la montée de nouveaux acteurs de gouvernement dans la gestion de l'espace économique ne met pas en compétition le roi et les autres acteurs politiques. En revanche, ce qui est en jeu, c'est le contrôle « sur » l'investisseur, « sur » l'acte d'investir. C'est d'ailleurs précisément là qu'avec le gouvernement d'Alternance se déplace la compétition politique et c'est là tout l'enjeu de la lettre royale de 2002.

b. L'investisseur, haut lieu de la compétition politique

Dès son installation au gouvernement, en février 1998, le Premier ministre Abderrahmane Youssoufi prend en main la question de l'investissement[597] : il annonce, en mars de la même année, dans sa déclaration gouvernementale devant le Parlement, la révision de la loi sur l'investissement adoptée trois ans plus tôt. Six mois, plus tard, en octobre 1998, il installe une commission interministérielle pour accélérer le traitement des projets d'investissement[598].

i.Un support aux rapports de pouvoir

Pour la première fois, cette commission centralise la question de l'investissement. Car jusque-là, la gestion institutionnelle de l'investissement était éclatée et partielle. Deux administrations centrales étaient chargées de l'investissement : la direction des investissements extérieurs du ministère des Finances, qui s'occupait uniquement de l'investissement étranger, et la Direction des Aménagements du ministère du Tourisme. Quant aux grands investissements immobiliers, ils étaient traités par une commission sectorielle dans le secteur de l'habitat. Mais dans le concret de l'action publique, l'investissement privé était pris en charge directement à l'échelle locale : son traitement faisait intervenir une pluralité de services administratifs, agence urbaine, préfecture, commune, services déconcentrés du ministère des Finances, qui intervenaient à partir de leurs propres logiques administratives. Aussi, la prise en main de l'investissement par Abderrahmane Youssoufi marque une rupture. La commission réunit les principaux ministères à la Primature, autour du Premier ministre qui confie le secrétariat général à son « bras droit »[599], Ahmed Lahlimi, ministre délégué aux Affaires générales du Gouvernement, rattaché à la Primature. La nouvelle commission interministérielle est placée sous la présidence du roi Hassan II, mais une présidence plus symbolique qu'effective.

L'objet de la commission centrale est pluriel. Elle constitue une instance de recours pour les investisseurs ; elle réexamine les projets d'investissementen souffrance ou rejetés localement ; elle arbitre sur les projets en litige. Avec l'installation de la commission, les efforts du

[596] B. Hibou et M. Tozy, *L'Etat au Maroc, op.cit*., chapitre 2.
[597] F. Mossadeq, « Youssoufi aux petits soins des investisseurs », *L'économiste*, 21 octobre 1998 ; F. Mossadeq, « Des textes à gogo pour promouvoir l'investissement », *L'économiste*, 28 décembre 1998.
[598] Circulaire n°44/98 du 24 septembre 1998, mettant en place une commission interministérielle des investissements
[599]« Lahlimi, le bras droit de Youssoufi », *L'Économiste*, 8 septembre 2000

gouvernement d'Alternance vont se concentrer sur l'acte d'investir[600]. En novembre, soit un mois après son installation, un comité est créé au sein de la commission pour réfléchir sur les modalités par lesquelles l'investissement des entreprises pourrait être facilité[601]. Au terme de ce travail, le projet de refonte de la loi sur l'investissement est abandonné par Youssoufi, comme l'espérait un grand nombre d'opérateurs, au profit d'une action portant exclusivement sur les démarches administratives de l'investisseur[602]. C'est Ahmed Lahlimi[603] qui est au centre de cette dynamique. Ami proche du Premier ministre, fonctionnaire de carrière, il est l'un des architectes du gouvernement d'alternance[604]. Le ministère des Affaires générales, dont il prend la tête, est un « modeste »[605] département ministériel qui n'a pas d'attributions définies[606], à l'exception des dossiers transversaux que le Premier ministre veut bien lui confier. Dès l'installation du gouvernement, Lahlimi fait pression sur Youssoufi[607] pour donner la priorité au sujet des facilitations administratives en faveur des investissements plutôt qu'à celui de la réforme de la charte d'investissement, s'appuyant pour cela sur les bailleurs de fonds et notamment sur l'USAID dont une étude sur la réforme administrative vient tout juste de s'achever.[608] La « bataille » pour l'investissement, qui est le principal cheval de bataille de Lahlimi, va non seulement donner du contenu au ministère des Affaire générales, mais surtout le rendre visible face aux puissants ministères de l'Économie et de l'Aménagement du territoire, tenus par deux ténors de l'USFP, Fattallah Oualalou et Mohamed Yazghri. L'investissement fait en effet l'objet d'une forte compétition politique entre ministres de l'USFP. Oulalalou se saisit de l'investissement à travers la préparation de la loi de finance : il introduit une mesure d'assouplissement, prévue trois ans plus tôt par la charte sans grande incidence, mais qui replace ainsi le ministre au centre du débat, dès décembre 1999. Au ministère de l'Aménagement du Territoire, El Yazghri s'invite lui aussi dans la gestion du dossier investissement : en février 1999, il publie une circulaire à l'adresse des agences urbaines en vue de faciliter les démarches urbanistiques pour les projets d'investissements et installe un comité *ad hoc*, qu'il pilote lui-même, pour étudier et accélérer les procédures d'instruction des projets d'investissement bloqués au niveau des agences urbaines[609].

Il est intéressant de revenir sur les enjeux de pouvoir qui entourent cette question car ils permettent de comprendre la centralité du wali dans ce domaine. Face aux ministères tenus par l'USFP se tient un ministère de souveraineté, le ministère de l'Intérieur à la tête duquel règne

---

[600] Et ce au grand dam des opérateurs eux-mêmes qui souhaitaient une révision de la loi sur l'investissement, dont les mesures n'avaient jamais été mises en application.

[601] Réflexion pilotée par le ministère du Commerce, dirigé par Alami Tazi, du parti du RNI.

[602] Entretien, administration, Rabat, 2016

[603] Ahmed Lahlimi a fait carrière au sein de haute fonction publique, mais à la différence des ténors de l'USFP, il n'a jamais détenu de mandat politique.

[604] M. Ettayea, *Abderrahmane Youssoufi & les dessous de l'Alternance*, Telquel Media S.A, Casablanca, 2015

[605] « Lahlimi, le bras droit de Youssoufi », *L'Économiste, 8 septembre 2000*

[606] Le ministère des Affaires générales est créé en 1992. Il a été occupé par le ministre Sbaï et à sa suite le ministère devient un simple département ministériel.

[607] Entretiens, administration, Rabat, 2016

[608] En 1996, le « Programme National de la modernisation et d'amélioration des capacités de gestion de l'administration » est lancé par le PNUD : une étude sur le parcours de l'investisseurs est mise en œuvre par l'USAID.

[609] Circulaire n°254 du 12 février 1999, du ministère de l'Aménagement du Territoire, de l'Environnement, de l'Urbanisme et de l'Habitat, « relative aux procédures d'instruction des projets d'investissement ».

encore Driss Basri. Dans le concret de l'acte d'investir, les services extérieurs du Ministère et l'administration territoriale sont incontournables quand il s'agit d'investir, même si ce rôle n'est jamais énoncé comme tel. Driss Basri ne perçoit pas immédiatement l'installation de la commission interministérielle, en octobre 1998, comme un enjeu de pouvoir. Il se déplace à la Primature pour assister à toutes les sessions de la commission alors qu'à l'inverse, il s'oppose violemment en décembre 1998 à la tenue d'une rencontre à la Primature avec les walis et gouverneurs sur le sujet de la déconcentration, qu'il estime être de son ressort exclusif[610]. Mais au fur et à mesure de l'avancée des dossiers, le ministre de l'Intérieur se rend compte de l'enjeu et son attitude change, comme me l'a relaté l'un des membres actifs de la commission.

> « A travers les dossiers d'investissement, on a commencé à toucher à tous les dossiers et notamment l'urbanisme. Tous les jours, on quittait la Primature et on allait au ministère de l'Intérieur récupérer les dossiers d'investissement qui étaient en instance, ou qui étaient bloqués par une agence urbaine, ou tout simplement, on allait chercher l'information. Puis progressivement, les portes du ministère de l'Intérieur ont commencé à se fermer et les relations avec Basri ont commencé à se gâter »[611].

En se saisissant de l'investissement, la commission redessine ainsi les frontières avec le ministère de l'Intérieur, et elle empiète sur des territoires jusque-là considérés comme une chasse-gardée de ce ministère de souveraineté. Car au cœur des blocages et des litiges, se trouvent la question foncière et celle des autorisations d'urbanisme, deux sujets extrêmement sensibles qui touchent directement aux prérogatives des agences urbaines. Or à Casablanca, celles-ci relèvent du ministère de l'Intérieur[612]. Aussi, en avril 1999, Driss Basri s'oppose-t-il au projet d'Agence nationale de l'investissement[613]. Le projet, porté par le Premier ministre, est soumis le 6 avril 1999 au conseil des ministres qui se tient sous la présidence du Roi. Le ministre de l'Intérieur y bloque *in extremis* le projet, arguant de la nature territoriale du traitement de l'investissement[614]. Mais l'opposition de Driss Basri ne met pas fin à la concurrence autour de la question de l'investissement ; elle ne fait que déplacer les luttes de pouvoir à l'échelle territoriale. Le premier à s'en être emparé est Ahmed Lahlimi qui annonce, en septembre 1999, la mise en place d'un projet de guichet régional : il s'appuie pour cela sur l'étude commandée à l'USAID sur le parcours de l'investisseur, dont les recommandations sont précisément livrées en ce mois de septembre et vont servir à élaborer un premier projet. Celui-ci est annoncé dans un contexte particulier : celui de transition de règne. En juillet 1999, Hassan II décède et Mohamed VI accède au trône. Dès son intronisation, le nouveau roi s'invite dans la compétition : à l'occasion de son premier discours au Parlement, en octobre 2000, il annonce la création du guichet régional pour l'investissement, placé sous l'autorité des walis et gouverneurs. Cette annonce n'a pas pour conséquence de mettre fin à la compétition entre les acteurs politiques, mais au contraire de l'intensifier.

Au cours de l'année 2000-20001, on assiste ainsi à une multiplication de projets et d'acteurs porteurs de projets. La création d'un guichet unique pour l'investissement est l'objet

[610] La rencontre entre les walis et Youssoufi se tiendra finalement au ministère de l'Intérieur le 24 décembre 1998
[611] Entretien Ali Bouabid, Rabat, avril, 2017
[612] Entretien Ali Bouabid, Rabat, avril, 2017
[613] F. Mossadeq, « Le texte sur l'Agence de Promotion de l'Investissement est prêt », *L'Économiste*, 5 avril 1999
[614] Entretien Ali Bouabid, Rabat, avril, 2017

d'annonces contradictoires, et de violentes polémiques entre différentes administrations. En février 2001, Midaoui et Oualalou, respectivement ministres de l'Intérieur et de l'Economie et des Finances, font une tournée dans le pays pour défendre l'idée d'un guichet régional : le projet suscite une vive inquiétude auprès des services territoriaux qui y voient une menace. De son côté, l'administration territoriale lance ses propres projets : à Agadir, avec le soutien de l'USAID, mais surtout à Casablanca, les projets se multiplient. Moulay Slimane Alaoui, wali de Casablanca, nommé en janvier 2000, se saisit du discours du nouveau roi : il crée un guichet régional pour l'investissement dans une annexe de la wilaya mais, en mars 2001, la cérémonie d'inauguration est annulée *in extremis* sans aucune explication officielle[615]. C'est Lahlimi qui bloque la circulaire, refusant *de facto* de donner l'aval de la Primature au ministère de l'Intérieur[616]. Il défend la création d'un guichet régional rattaché à la Primature. D'autres acteurs encore entrent dans la danse à l'instar de la chambre de commerce de Casablanca qui monte elle aussi son propre projet, avec le soutien de la coopération internationale, créant un Centre de Facilité pour l'entreprise (CFE). La profusion de projets et d'acteurs porteurs de projets autour d'un guichet régional est telle qu'elle crée une situation extrêmement confuse et qu'elle alimente des conflits ouverts. La presse rapporte le « boycott » des intervenants publics dans les séminaires où le projet de guichet régional pour l'investissement est mis en débat. Cette généralisation des luttes de pouvoir et des conflits autour de la question de l'investissement reflète l'incertitude liée au début du nouveau règne. C'est dans ce contexte qu'en janvier 2002, la lettre royale permet au roi de reprendre la main. Elle met fin aux luttes de pouvoir autour de la question de l'investissement en rattachant le CRI au wali.

ii. Une expression des transformations de pouvoir

Entre 1998 et 2002, ces luttes de concurrence autour du contrôle de l'investissement laissent apparaître de puissantes transformations dans les rapports de pouvoir au sein de l'appareil gouvernemental. A l'aube du nouveau règne, l'équilibre des forces entre le ministère de l'Intérieur, ministère de souveraineté par excellence, et les ministères techniques se trouve profondément modifié par les transformations économiques et politiques de la décennie précédente. Au tournant des années 1990, la libéralisation de l'économie et le changement de culture politique rendent les dispositifs, les instruments et les hommes du ministère de l'Intérieur moins efficaces.

En premier lieu, les mutations de l'économie politique ont fait perdre du terrain au ministère de l'Intérieur. La gestion administrée de l'économie constituait l'une de ses principales modalités d'intervention dans l'économie[617] : administration des prix, gestion du foncier agricole de l'État,

[615] « Guichet unique de Casablanca : Coup d'envoi », *L'Économiste,* 28 mars 2001. La cérémonie est annulée le lendemain : A. Hmaity, « Investissement : guichet unique fantôme à Casablanca », *L'Economiste,* 29 aout 2001
[616] S. Mansouri, « Une circulaire sur les guichets régionaux en cours d'approbation », *Le Journal hebdomadaire*, 21-27 juillet 2001, p. 27
[617] Ce point est traité dans le chapitre suivant.

délivrance d'agréments (ou licences d'exploitation), autorisations administratives constituaient une part importante des ressources administratives de l'appareil territoriale[618].

En deuxième lieu, les transformations politiques font perdre des positions au ministère de l'Intérieur. La culture politique commence à changer au tournant des années 1990, avec la pluralisation plus assumée de la scène politique. En 1993, des négociations sont ouvertes avec l'opposition politique, négociations au centre desquelles les questions du ministère de l'Intérieur et de Driss Basri en personne sont posées[619]. La tête du ministre est au centre des discussions, et c'est elle qui fait échec au premier projet d'alternance, en 1993. D'autres formes de résistance, de refus, de rejet de l'omniprésence de ce ministère s'expriment, et c'est précisément le secteur de l'investissement qui leur permet de le faire. Le 12 octobre 1995, la loi sur l'investissement est adoptée, mais la négociation avec les parlementaires conduit à supprimer l'article 22 prévoyant que le comité technique préfectoral présidé par le gouverneur instruise les dossiers d'investissement, devant la crainte que cela n'empiète sur les compétences des élus[620]. La loi sur la déconcentration connaît le même sort. La campagne d'assainissement, extrêmement violente enclenchée en décembre 1995 à l'égard de la « communauté des affaires »[621], peut être également lue au regard de ces rapports de force et de cette perception d'une perte d'emprise du ministère de l'Intérieur sur l'espace économique, et en premier lieu sur les investisseurs privés. Driss Basri est aux avant-postes de l'assainissement, il en est l'architecte et le roi Hassan II l'a pensé et en pilote la mise en œuvre. Cette campagne vise à préciser, dans le contexte d'ouverture et de libéralisation, qui exerce l'autorité « sur » l'économie[622].

En troisième lieu, les transformations politiques se traduisent par l'émergence de nouvelles élites au sein de l'appareil d'État et redessinent les frontières entre le ministère de l'Intérieur et les ministères techniques. L'assainissement fait émerger de nouveaux profils d'autorité plus en phase avec les transformations sociétales. Driss Jettou, ministre du Commerce et de l'Industrie, entré dans le premier gouvernement de technocrates en 1993, apporte son soutien au patronat et tient tête à Driss Basri. L'affirmation de ces nouveaux technocrates se concrétise, au lendemain de l'assainissement, par la création, en avril 2016, du G14 dans lequel Driss Basri coopte uniquement un tiers des participants. Les autres sont nommés sur proposition de deux des principaux membres du cabinet royal, à savoir André Azoulay et Driss Slaoui. Le cabinet

[618] Pour ne rester que sur l'exemple de l'investissement, il faut noter que la charte d'octobre 1995 met fin aux autorisations administratives que délivraient l'administration territoriale.

[619] Le 5 octobre 1993, l'opposition – Youssoufi de l'USFP et Boucetta de l'Istiqlal notamment – refusent de siéger au sein du gouvernement, comme le lui propose Hassan II. Les deux leaders de l'opposition demandent le départ de Basri, ce que refuse le roi qui décide alors de nommer un gouvernement « de technocrates ».

[620] « Charte des investissements, les amendements de la chambre ». *L'Economiste*, art. cit.

[621] Sur les premiers mois de l'année 1996, une campagne de lutte contre la contrebande cible les milieux d'affaires et conduit en prison des opérateurs économiques et des fonctionnaires des douanes. Elle surprend par sa violence et son arbitraire. Le roi Hassan II finira par gracier les inculpés en 1997. Sur le récit des évènements : « En 1996, une campagne d'assainissement frappait les milieux d'affaire », Tel quel, supplément Histoire, août 2019.

[622] Pour une interprétation politique de la campagne d'assainissement et les recompositions de pouvoir, voir B. Hibou, « Les enjeux de l'ouverture au Maroc », art.cité et B. Hibou et M. Tozy, « Une lecture d'anthropologie politique de la corruption au Maroc : fondement historique d'une prise de liberté avec le droit », *Revue Tiers Monde*, n° 161, janvier-mars 2000, pp. 23-47.

royal connaît en effet une mutation et y apparaissent de nouveaux profils de conseillers, tels André Azoulay qui vient du milieu de la finance et qui devient le grand militant de l'ouverture économique du Maroc. Il est particulièrement actif auprès des investisseurs étrangers, par exemple auprès de Suez en 1998. En l'occurrence, il est aussi un chasseur de têtes pour le souverain, et de 1993 jusqu'au gouvernement d'alternance, il fait entrer de nouveaux profils parmi les technocrates. La spécialisation technique de ces derniers leur fait gagner du terrain sur les anciens profils du ministère de l'Intérieur. L'exemple emblématique de cette évolution est donné par les Offices de services publics, par exemple dans l'eau et électricité ou dans le transport : alors que le ministère de l'Intérieur a la main sur la gestion de ces Offices, le roi la confie à de nouveaux profils technocratiques qu'il choisit directement[623].

Ce changement de balancier entre ministères techniques et ministre de l'Intérieur est amorcé dès le début des années 1990. Le gouvernement d'alternance ne fait donc qu'accélérer et intensifier un processus en cours depuis le début des années 1990, en se saisissant de chantiers législatifs et de projets de réformes pour la plupart d'entre eux enclenchés avant lui. Les projets sur l'investissement, la loi sur la déconcentration, mais aussi l'aménagement du territoire (et bien d'autres projets encore) sont autant de « fronts de bataille » qui empiètent sur les territoires du ministère de l'Intérieur. L'investissement n'est que le plus emblématique d'entre eux car l'élasticité de la notion finit par recouvrir l'ensemble des chantiers ouverts. Au nom de l'incitation à l'investissement privé, il faut déconcentrer, il faut réformer les agences urbaines, il faut lutter contre la bureaucratie administrative, etc. Autrement dit, les luttes de concurrence pour le contrôle de l'investissement ont pour conséquence d'élargir les contours de « l'espace économique » à des domaines d'intervention traditionnellement réservés au ministère de l'Intérieur.

iii. Un vecteur des mutations du ministère de l'Intérieur

Aussi, lorsque le roi Mohamed VI monte sur le trône en juillet 1999, les rapports de pouvoir au sein de l'appareil gouvernemental sont en pleine reconfiguration : le ministère de l'Intérieur a perdu de son emprise au profit de la montée en puissance d'autres acteurs de gouvernement. Les mutations dans la place du ministère de l'Intérieur privent la monarchie de l'un de ses principaux dispositifs d'intervention. L'exemple de la compétition pour les guichets régionaux, à l'intronisation de Mohamed VI, est particulièrement instructif : l'annonce royale, que j'ai évoquée plus haut, ne modifie pas les rapports de force. Au contraire, d'une certaine manière, elle les envenime. M. Arafa, est alors secrétaire général du ministère de l'Intérieur et, de ce point de vue, son témoignage est particulièrement éclairant.

> « C'était l'Alternance et pour eux, les guichets régionaux d'investissement devaient être rattachés aux Affaires générales. Je suis allé voir, avec Ibrahimi (de la DGCL), Ahmed Lahlimi. Lahlimi est un vieux copain, un ami de 30 ans. Je lui ai expliqué qu'il valait mieux que ces guichets soient rattachés au wali, car les wali interviennent à l'échelle

[623] En 1994, la nomination de Driss Benhima à l'Office national de l'Électricité se fait aux sus de Basri : André Azoulay le conseiller économique du roi est à l'origine des nominations, ce qui est une première. Entretien, administration, Rabat, 2016

> régionale. Lahlimi s'est braqué, il n'a rien voulu entendre. Il n'en démordait pas, les CRI, c'étaient à eux. Je suis ensuite retourné le voir seul, je lui ai expliqué : « si le directeur du CRI doit appeler le directeur de la santé, s'il doit appeler le directeur de l'ONE, comment il va faire ? ». Là, je lui ai expliqué qu'il vaut mieux que le directeur soit rattaché au wali car lui a autorité sur les services extérieurs. Je lui ai dit : « où est le problème, les wali représentent le gouvernement, ils relèvent donc de la primature ». (...) Finalement, Lahlimi a fini par me dire ok, mais il m'a dit alors : « rédige la note sur les CRI, et envoie-là moi ». Il voulait que les formes soient respectées et que ce soit lui qui l'annonce aux ministres d'Alternance »[624].

Au-delà de la compétition dont ont été l'objet les centres régionaux d'investissement, ce récit fait apparaître un basculement dans les rapports de force : le revirement de Lahlimi se fait, à l'été 2001, au lendemain de la « colonisation » du ministère de l'Intérieur par de nouveaux profils technocratiques et gestionnaires[625]. Lahlimi n'a plus les mêmes interlocuteurs qui lui disputent le projet de guichet régional et, en septembre 2001, Driss Jettou, l'ancien ministre de l'Economie a pris les commandes du ministère de l'Intérieur. Ces nouvelles nominations font basculer les rapports de force : « On a compris qu'on avait perdu la bataille pour l'investissement et que le roi reprenait la main[626] ».

L'économicisation du dispositif d'autorité permet ainsi à la monarchie de reprendre en main la gestion de l'investissement. Cette dynamique est portée par la transformation des rapports de pouvoir : les luttes de compétition ont conduit à redéfinir et à élargir les contours de « l'espace économique », comme l'illustre le cas de ces interventions qui précédemment relevaient de l'urbanisme et qui désormais relèvent de l'investissement. Elles ont donc obligé à redéfinir les modalités et les dispositifs de contrôle « sur » l'économie. C'est ce qui amène à orienter le wali, dont sa spécificité est sa spécialisation dans le domaine économique, sur l'investissement ; plus précisément, il doit avant tout être « wali-facilitateur pour l'investisseur ». Son émergence ne relève pas tant d'une conception différente de l'économie qu'elle ne procède d'un élargissement de l'espace économique à travers et par le jeu des luttes de pouvoir et de la compétition politique.

*
* *

Ainsi, la lettre royale et la montée du wali investisseur ne procède-t-elle pas tant d'un changement dans la manière dont l'État conçoit l'économie que de la transformation des conditions et de l'environnement de l'économie dans laquelle l'État est amené à intervenir. La spécialisation institutionnelle répond à trois grandes transformations. En premier lieu, les transformations économiques qui modifient la nature des liens entre le privé et l'État. En

[624] Entretien M Arafa, Rabat, avril 2016
[625] Sur ces transformations et la « colonisation » du ministère de l'Intérieur par de nouveaux profils technocratiques, voir B. Hibou et M. Tozy, « Gouvernement personnel et gouvernement institutionnalisé de la charité. L'INDH au Maroc » in I. Bono, B. Hibou, H. Meddeb et M. Tozy, *L'État d'injustice au Maghreb, op.cit.*, pp. 383-432 et *L'Etat au Maroc, op.cit.*, chapitre 8.
[626] Entretien Ali Bouabid, Rabat, avril, 2017

deuxième lieu, les transformations politiques et leur soubassement idéologique : ces dernières placent la libéralisation de l'investissement et des « investisseurs » au centre du projet d'ouverture politique des années 1990. Enfin, en troisième lieu, les transformations au sein de l'appareil gouvernemental : avec l'arrivée du gouvernement d'alternance en 1998, la « bataille » pour l'investissement devient le support aux rapports de pouvoir entre le ministère de l'Intérieur – ministère de souveraineté par excellence – et les ministres de l'alternance qui se disputent le contrôle de l'investissement. Ces luttes de concurrence font apparaître les profondes transformations des rapports de pouvoir et la perte d'emprise du ministère de l'Intérieur sur l'économie. La lettre royale finit par les contourner. Elle assigne au wali le rôle de facilitateur pour les investisseurs. C'est l'ensemble de ces transformations qui fait émerger le wali-facilitateur, ou du moins facilitateur pour les démarches des investisseurs. A ce titre, la lettre royale peut ainsi être considérée comme l'acte fondateur d'une nouvelle forme d'intervention auprès des investisseurs, une intervention réaménagée autour du wali. Elle va de pair avec une redéfinition du profil des walis, ce que je vais interroger dans le chapitre 4.

Chapitre 4. Le mythe du techno-wali : comprendre le changement du profil des wali en 2001

La lettre royale de janvier 2002 est précédée, six mois plus tôt, par la nomination de neuf walis à la tête des grandes agglomérations urbaines. Sept d'entre eux n'appartiennent pas au ministère de l'Intérieur, ce qui constitue une première. Les nouveaux-entrants ont fait leur carrière dans la haute administration publique, à la tête d'Offices ou de grandes entreprises publiques, beaucoup ont été ministres dans les gouvernements technocrates de la décennie 1990 et certains ont fait un passage par le secteur privé. Ce profil tranche avec celui de leurs prédécesseurs. Jusque-là, les walis étaient des gouverneurs, recrutés parmi les hommes d'expérience du Ministère[627]. Toutefois, le recours à des figures extérieures au ministère de l'Intérieur n'est pas totalement nouveau : la pratique a été largement utilisée pour les gouverneurs. Pourtant, les nominations de juillet 2001 constituent bien une rupture, mais celle-ci tient essentiellement à la nature de leur expertise. Ceux que la presse a commencé à appeler les « techno-walis » ont pour la plupart en commun d'être ingénieurs de formation, lauréats des grandes écoles françaises. Tous ont un profil de gestionnaire, accompagnant en cela les transformations économiques et sociétales globales qui font de la gestion la qualité par excellence du « bon » acteur de gouvernement.

Que signifie la « technocratisation » de la figure du wali ? Qu'y a-t-il de réellement nouveau derrière le qualificatif de « techno » ? Ces nouvelles nominations comme plus généralement le renouvellement des figures de wali ont en effet donné lieu à un nouveau qualificatif, les « techno-wali », diffusé par la presse et communément repris dans les travaux en sciences sociales. L'adoption de cette catégorie n'est cependant pas sans risque : elle entretient l'idée que la technocratisation de la figure d'autorité serait propre au nouveau règne et à la montée en puissance d'une techno-structure au sein de l'État. Pour éviter ce piège, je propose d'appréhender la technocratisation non pas dans une vision linéaire, mais comme un répertoire d'action, en suivant Gildas Tanguy[628] qui, dans sa thèse sur les préfets de la Troisième république rappelle que ce registre met en avant « la technique et l'expertise comme mode de légitimation[629] ». Cette démarche fait apparaitre qu'il a existé de nombreuses formes de technocratisation de la figure de représentant l'État, bien avant la période actuelle. Elle permet de ce fait de ne pas prendre pour argent comptant le discours sur la « nouveauté » de la configuration actuelle et d'appréhender les « techno-wali » de 2001 dans leurs réelles spécificités.

Dans ce chapitre, je me propose d'interroger la place de l'expertise dans la trajectoire de la figure du représentant de l'État, en revenant sur les dynamiques historiques de son

---

[627] R. Al Khattabi, *Les élites de l'administration territoriale : les Walis et les gouverneurs. Étude sur les cursus socioprofessionnels et culturels (1990-2005)*, thèse de doctorat, Université Mohamed V, FSJES Agdal- Rabat, 2014 (en arabe)

[628] G. Tanguy, *Corps et âme de l'État. Socio-histoire de l'institution préfectorale (1880-1940)*, Thèse de doctorat de science politique, Université Paris 1, 2009, voir en particulier le chapitre 2. « L'invention d'une technocratie préfectorale », pp. pp. 259-363

[629] V. Dubois et D. Dulong, *La question technocratique. De l'invention d'une figure aux transformations de l'action publique*, Presses universitaires de Strasbourg, 1999, p. 9

institutionnalisation, du gouverneur au techno-wali. Je voudrais d'abord comprendre ce que l'arrivée de nouveaux entrants modifie au regard de la formation de l'autorité territoriale en me demandant ce que le recours à de nouvelles compétences a pu revêtir comme utilités dans l'histoire plus ou moins longue de la représentation de l'État et ce qu'il signifie aujourd'hui. Je tenterai ensuite de faire apparaître les attentes que la nomination de nouveaux walis exprime et fait rendre visible.

1. Un renouvellement permanent des « styles » d'autorité

L'expertise détient une place déterminante dans le processus de construction de la figure du représentant territorial de l'État aujourd'hui comme hier. La trajectoire historique permet d'en faire ressortir la singularité : la construction de la figure d'expert ne s'est pas faite à partir d'un processus de professionnalisation de la fonction de gouverneur, mais s'est fondée sur des savoirs et des pratiques issus des professions d'origine dans lesquels ces représentants ont été recrutés. Autrement dit, il n'y a pas eu d'école ou de formation particulière, mais au cours du temps, en fonction des conjonctures du moment, les représentants de l'Etat ont été recrutés majoritairement dans tel corps ou tel autre. C'est cette trajectoire que je voudrais rappeler maintenant.

Dans le Maroc postcolonial, la dynamique d'institutionnalisation du représentant territorial de l'État est portée par la permanence du renouvellement « sociologique » de ses figures. On peut ainsi distinguer trois profils, entre 1955 et 2001, qui tour à tour ont dominé les positions de direction des préfectures et des provinces : des anciens résistants, issus des partis du mouvement national et de l'armée de libération à l'indépendance ; des militaires entre 1960 et 1971, et enfin des universitaires entre 1975 et 1999. Le renouvellement du profil socio-professionnel des gouverneurs a accompagné l'histoire politique de l'État marocain, ses inflexions, ses tournants et ses changements de configuration monarchique[630].

a. Des anciens résistants … au retour de l'ancienne élite administratives (1955-1960)

Le 12 décembre 1955, trois semaines après son retour d'exil, le roi Mohamed V nomme les premiers gouverneurs du Maroc[631]. Aux côtés des chefs de région et des contrôleurs civils, dont ils prennent la relève effective en mars 1956, les gouverneurs ont pour mission d'organiser la

[630] L'histoire socio-professionnelle des gouverneurs et walis n'a pas encore été écrite. Quelques travaux de sciences administratives font, de manière succincte et partielle, référence à la trajectoire historique du gouverneur dans le Maroc indépendant. Voir en particulier, A. Lamrani, *Le rôle du gouverneur*, le chapitre. 1, « la genèse du gouverneur », L'Harmattan, Paris, 2016, p.49-129. Les travaux universitaires de Driss Basri fournissent à ce titre des informations précieuses sur les recrutements et les profils sociologiques des agents d'autorité entre 1956 et 1986, seules informations disponibles. D. Basri, *L'agent d'autorité*, Imprimerie royale, Rabat, 1975 ; *L'administration territoriale au Maroc : ordre et développement,* thèse de doctorat en droit public, Université Pierre Mendès France (Grenoble), 1987 ; *L'administration territoriale. L'expérience marocaine*, Bordas, Paris, 1990, version publiée de la thèse.

[631] Le premier gouvernement indépendant avait été constitué le 7 décembre 1955, il était présidé par l'officier berbère M. Bekkaï mais il s'agissait d'une période de cohabitation avec les autorités du protectorat pour organiser l'indépendance du Maroc. Cette situation se concrétisa, au niveau territorial, par la cohabitation du gouverneur et du chef de région. L'indépendance ne sera pleinement effective qu'à la signature de la convention du 2 mars 1956.

passation de pouvoir entre autorités françaises et marocaines. Les gouverneurs sont recrutés parmi les différents courants qui forment le mouvement national : nationalistes de l'Istiqlal[632], mais aussi anciens caïds[633] du protectorat rallié à Mohamed V et chefs ruraux proches de l'armée de libération[634]. L'hétérogénéité des profils reflète la diversité des forces sociales et politiques en présence à la veille de l'indépendance. En revanche, une ligne directrice commande les nominations : les gouverneurs doivent avoir fait preuve de « loyalisme »[635] au sultan dans le moment trouble de sa destitution par les autorités du protectorat[636]. Au sein des provinces et des préfectures, le recrutement des agents d'autorité – caïds, pachas et chefs de cercles – suit un même mot d'ordre nationaliste : le réseau d'élites locales ayant servi dans l'administration territoriale aux côtés de l'occupant français (officiers indigènes et interprètes) est écarté, et il est remplacé par de nouveaux agents – au total 322 caïds et chioukh[637] – dont le recrutement est l'un des problèmes « les plus délicats à résoudre dans les premiers mois de l'indépendance »[638] du fait de l'absence, à cette époque, de cadres marocains.

A Casablanca, c'est un nationaliste proche collaborateur de Mohamed V qui est nommé gouverneur : Ahmed Bargach, issu d'une famille qui a servi la cour marocaine sur plusieurs générations[639]. Il est l'archétype du haut dignitaire makhzenien[640]. La confiance que lui porte Mohamed V lui vaut sa nomination dans la capitale économique, violement secouée par les luttes politiques et sociales qui traversent l'immédiate indépendance[641]. L'attachement du

---

[632] On peut penser aux gouverneurs Ahmed Bargach à Casablanca et Ghali Laraki à Fès, tous deux membres de l'Istiqlal.

[633] On pense évidemment à Lahcen Lyoussi, ministre de l'Intérieur. Chef de tribu, ancien caïd sous le protectorat français, c'est un berbère considéré comme « modéré » dans son rapport à l'Istiqlal. Le premier gouvernement Bekkay est constitué avec une majorité de ministres du parti de l'Istiqlal, quelques ministres du PDI ainsi que des neutres dont Lahcen Lyoussi. En tant que ministre de l'Intérieur, il rallie des personnalités berbères qu'il nomme gouverneurs (trois), in M. El Qadery, « Lahcen Lyouissi», in J. El Adnani, M. Kenbib (coord.), *Histoire du Maroc indépendant. Biographies politiques*, Centre d'Histoire du Temps Présent, Université Mohammed V de Rabat, 2015, p. 419-425

[634] On peut penser à Mahjoubi Aherdane, nommé gouverneur à Rabat, fils du caïd des Aït Amer de la région d'Oulmès dans le Moyen Atlas. A l'indépendance, nommé gouverneur, il est un des relais entre l'Armée de libération, qui avait été écartée des négociations franco-marocaines d'Aix-les Bains et le nouveau gouvernement dirigé par M. Bekkay. « Son logis sert de point de chute aux chefs de l'armée de libération qui se rendaient à Rabat », in M. El Qadery, « Aherdan Mahjoubi », in. *Biographies politiques*, op. cit,, p. 19

[635] Aherdan, *Mémoires. 1942-1961*, Ed. du Regard, Paris, 2003, p.170.

[636] En août 1953, face à la montée du mouvement nationaliste, les autorités françaises déposent le sultan Mohamed V et l'exilent en Corse puis à Madagascar. La déposition est signée par les notables ruraux conduits par le pacha El Glaoui et ils intronisent le cousin de Mohamed V, le sultan Ben Arafa.

[637] D. Basri, *L'agent d'autorité,* op.cit., p. 76

[638] O. Marais, « Élites intermédiaires, pouvoir et légitimité dans le Maroc indépendant » *Annuaire de l'Afrique du Nord*, vol. 10, 1972, p. 180.

[639] M. Kenbib, « Ahmed Bargach », in J. El Adnani, M. Kenbib (coord.), *Histoire du Maroc indépendant. Biographies politique*, op. cit., p. 83-95

[640]Sous le protectorat, Ahmed Bargach a occupé aux côtés du roi Mohamed V plusieurs fonctions vizirielles. Il est nommé en octobre 1939, délégué du Grand Vizir à l'Enseignement, à la Santé et à la jeunesse et au Sport. Il est révoqué de ses fonctions en 1944 par les autorités françaises puis mis en résidence surveillée pendant plus de deux ans compte tenu de ses activités nationalistes. Du fait de ses entrées au Palais, son père ayant été dans les années 20 et 30 un ancien Pacha, Ahmed Bargach sert très tôt d'intermédiaire entre le sultan Mohamed V et les nationalistes. En 1950, Mohammed V le désigne ministre des Habous, poste qu'il quitte à la suite de l'exil de la famille royale à Madagascar, en 1953 : Bargach se charge alors de mobiliser l'opinion internationale pour la cause nationaliste marocaine.

[641] En 1955-1956, Casablanca est traversée par de violents conflits politiques et sociaux, avec notamment d'importantes grèves au sein du port de Casablanca. Le gouverneur Bargach est chargé en premier lieu d'apaiser

monarque à désigner lui-même des gouverneurs qui lui soient attachés s'explique par l'hyper-politisation de l'indépendance[642] : le contrôle de l'appareil territorial est au centre des luttes politiques que se livrent les différents courants du mouvement national et qui mettent aussi en compétition la monarchie. Les gouverneurs et les agents d'autorité ne sont pas épargnés par ces luttes. Ils en sont même les acteurs et simultanément les instruments. En conséquence, l'appareil territorial connaît une forte instabilité et est traversé par de violents conflits.

En janvier 1957, la « sédition » largement commentée du gouverneur du Tafilet, Addi Oubihi[643] au nom de sa seule allégeance au roi, est ainsi emblématique de la « lutte sourde entre le parti de l'Istiqlal et les gouverneurs[644] » dans le monde rural. Au sein des préfectures, les caïds et chioukhs alimentent les luttes partisanes, en développant, face à l'incertitude du contexte, alliances et clientélisme politique. Ces comportements débouchent sur des conflits parfois violents[645]. L'instabilité de l'appareil territorial est encore intensifiée par la transformation des rapports que les autorités publiques entretiennent à la société : dans le monde rural, les populations ne se « reconnaissent pas dans le style autoritaire des agents d'autorité[646] » qui reproduisent la « pratique et l'esprit de l'administration française[647] » et en contestent l'autorité, parfois de manière violente[648]. Pour dépasser cette instabilité de l'appareil territorial, les autorités publiques recourent à la figure de « l'administrateur compétent »[649]. Ainsi, à peine cinq ans après l'indépendance, au nom de l'efficacité technique, la première génération d'agents territoriaux est renouvelée[650]. En septembre 1960 en effet[651], les agents d'autorité jugés trop politisés, caïds,

---

les tensions : pour cela, il noue des liens avec le syndicaliste Mahjoub Benseddik, dirigeant de l'Union Marocaine du Travail, sur lequel le gouverneur s'appuie pour « stabiliser la situation ». En second lieu, le roi Mohamed V confie des missions diplomatiques au gouverneur de Casablanca du fait du réseau international que celui-ci a développé en mobilisant à l'international pour la cause marocaine : entre 1956 et 1960, Casablanca reçoit de cette façon d'importantes délégations de chefs d'État et Bargach part en mission pour le compte du roi, notamment aux Etats-Unis. Sur ce sujet, voir M. Kenbib, « Ahmed Bargach », op. cit., p. 86-88

[642] En 1955, la résistance des colons et des administrateurs français alimente des foyers d'insurrection tandis que les factions composant le mouvement national se livrent des luttes fratricides impitoyables. Sur ce sujet : D. Rivet, « Le Maroc à vif : automne 1955-printemps 1956 », in M. Kenbib, *Du protectorat à l'indépendance. Problématique du Temps présents*, Centre d'Histoire du Temps Présent, Université Mohammed V de Rabat, 2006.

[643] En janvier 1957, le gouverneur Addi ou Bihi refuse les caïds et chioukhs nommés par le gouvernement conduit par l'Istiqlal qu'il accuse de vouloir accaparer le pouvoir. Sur ce le récit des évènements : M. A. Al Jabri, « Bataille de l'indépendance économique et lutte contre « l'ancienne conception du pouvoir », in, *Position. Témoignages et mises en lumières*, Centre de Recherche et de coordination scientifique de Tétouan, cahier n°3, décembre 2003, p. 51-52

[644] M. El Qadery, « Biographie de Lyoussi Lahcen », dans *Biographie politiques, op.cit.*, p. 423.

[645] Comme par exemple, le caïd Benthoumi, proche de l'UNFP, qui prend le maquis dans la région de Khenifra

[646] R. Leveau, *Le fellah marocain défenseur du trône*, Paris, Presses de la FNSP, Paris, 1976

[647] B. Hibou, « Maroc, d'un conservatisme à l'autre » in J.F. Bayart, R. Banégas, R. Bertrand, B. Hibou ET F. Mengin, *Legs colonial et gouvernance contemporaine*, volume 2, Paris, FASOPO, 2006, pp. 123-186 (http://www.fasopo.org/sites/default/files/legscolonial2_bh_1206.pdf),

[648] De manière générale sur les « trois dissidences » qui ont eu lieu entre 1956 et 1958, celles de la population ou des caïds et gouverneurs, voir W. Zartman qui les a largement décrites dans *Problems of New Power: Morocco*, New York, Atherton Press, 1964

[649] On constate une similitude avec la situation des préfets en France lors de leur création sous Napoléon, avec la valorisation du préfet administratif pour dépasser l'hyper-politisation du contexte postrévolutionnaire. Voir sur sujet M. Biard, *Les lilliputiens de la centralisation. Des intendants aux préfets : les hésitations d'un « modèle français »*, Seyssel, Champ Vallon, 2007

[650] En 1960, au départ du gouvernement de l'Istiqlal, M'Barek Bekkaï, ancien officier militaire, est nommé ministre de l'Intérieur et c'est lui qui organise le renouvellement de l'élite territoriale. J. Waterbury, *Le commandeur des croyants. La monarchie marocaine et son élite*, Paris, PUF, 1975, p. 11.

[651] Une circulaire du 17 septembre 1960 du prince héritier Hassan II en donne l'instruction : la circulaire est mentionnée dans A. Laamrani, *Le rôle du gouverneur au Maroc*, op. cit p. 107

pachas, chioukhs et parmi eux quelques gouverneurs[652], sont révoqués[653] pour être remplacés par des « administrateurs compétents »[654]. Au sein des provinces et des préfectures, les gouverneurs dressent la liste des indésirables et sélectionnent les remplaçants, « le ministère limit[ant] son rôle à filtrer les propositions et à suggérer des noms[655] ». Pour recruter les nouveaux entrants, « la plupart des gouverneurs recherchent les candidats les plus valables sur le plan local en s'efforçant de concilier chez eux une formation moderne avec une certaine audience en milieu traditionnel[656] », ce qui *de facto* conduit à puiser dans le réseau des élites locales ayant travaillé aux côtés de l'administration territoriale française.

b. La nomination des militaires (1961-1971)

La dépolitisation de l'appareil territorial est extrêmement politique : elle a lieu, en mai 1960, au moment où le gouvernement dirigé par l'Istiqlal s'en va et cède la place à la monarchie elle-même qui porte le roi Mohamed V à la tête du conseil de gouvernement et le prince héritier Hassan II à la vice-présidence. L'« apolitisme » des nouveaux agents d'autorité, « débarrassés des séides de l'Istiqlal »[657], consacre l'affirmation de la monarchie sur l'appareil territorial. Dans les discours, un glissement sémantique s'opère : les gouverneurs, dont le statut juridique de 1955 se limite à reconnaître leur autorité sur les provinces, deviennent « les représentants personnels de Sa Majesté »[658]. Hassan II, alors prince héritier, est à l'origine de ce premier renouvellement des agents d'autorité et le mouvement s'intensifie un an plus tard. En mars 1961, Hassan II accède au trône et, à ses côtés, l'armée occupe la première place[659]. Les officiers qui lui sont proches investissent les grandes préfectures du centre du pays. Ainsi, en aout1960, à la préfecture de Casablanca[660], le colonel Medbouh succède à Ahmed Bargach[661] : un an plus tard, en juin 1961, c'est le colonel Driss Ben Omar qui est nommé à Casablanca tandis que Medbouh est nommé, lui, gouverneur à Rabat[662].
A l'indépendance, certains militaires avaient été appelés dans un souci de défense du territoire : ainsi en 1956, trois officiers, les colonels Medbouh, Sefrioui et Ben Omar, avaient été

[652] On sait qu'il y avait parmi eux des gouverneurs mais on manque de documentation à ce sujet. Driss Basri donne le chiffre de sept gouverneurs qui quittent le ministère de l'Intérieur en 1960 tandis que Waterbury parle de « quelques gouverneurs de province » congédiés pour proximité à l'Istiqlal. D. Basri, *L'agent d'autorité, op. cit,* p. 78. et J. Waterbury, *Le Commandeur des croyants,* op.cit.
[653] Nous n'avons pas de chiffres exacts pour l'année 1960. Toutefois, Basri dans son mémoire donne les chiffres suivants qui montrent le renouvellement : entre 1956 et 1963, au total 378 agents sont radiés, soit un chiffre légèrement supérieur au nombre d'agents qui ont été recrutés en 1956 (322 caïds et chioukhs sont recrutés). Voir D. Basri, *L'agent d'autorité,* op.cit., p. 78
[654] J. Waterbury, *Le Commandeur des croyants,* op.cit., p. 321.
[655] Ibid.
[656] O. Marais, « Élites intermédiaires, pouvoir et légitimité dans le Maroc indépendant », art.cit, p. 190.
[657] J. Waterbury, *Le Commandeur des croyants,* op.cit., p.11.
[658] On le constate notamment dans la déclaration du roi Mohamed V de juin 1960, lorsqu'il s'adresse aux gouverneurs en leur déclarant : « Notre pouvoir nous le détenons du peuple ; nous sommes responsables devant lui ; vous êtes responsables devant nous » cité dans J. Régnier et J. C. Santucci, « Armée, pouvoir et légitimité au Maroc », dans (dir.) *Élites, Pouvoir et Légalité au Maghreb*, Aix-en-Provence, CNRS, 1973, p. 164
[659] A. Lamnaouer, « Les forces armées royales du Maroc », *Les champs de Mars*, La documentation française, 2007, p. 119-138
[660] « Le roi du Maroc nomme de nouveaux gouverneurs », *Le Monde*, 22 août 1960
[661] Ahmed Bargach est nommé en août 1960 ministre des Habous.
[662] A. Laamrani, *Le rôle du gouverneur,* op. cit., p. 267

nommés gouverneurs respectivement dans les zones frontalières au Sud (Agadir) et à l'Est (Oujda) du pays, ainsi qu'à Meknès alors secouée par de fortes tensions alimentées par les colons. Cinq ans plus tard, la nomination de militaires change de signification : l'armée des F.A.R (Forces armée royales), institution qu'Hassan II a créée en 1956 avec les anciens officiers des armées française et espagnole, est une force qui lui est entièrement acquise[663]. Les dissidences au sein de l'appareil territorial et les soulèvements populaires durant les premières années de l'indépendance ont permis de mettre à l'épreuve la loyauté des officiers des FAR à l'égard de la monarchie[664]. De ce point de vue, Driss Ben Omar est un officier emblématique : il est l'un des officiers les plus fidèles à Hassan II avec lequel il a fondé les FAR. Nommé gouverneur à Meknès, de 1956 à 1959, il réprime les émeutes et est promu en 1960, commandant de la gendarmerie, avant de se voir confier la préfecture de Casablanca secouée, au tournant des années 1960, par des troubles qui pour la première fois prennent à partie directement la monarchie[665]. Mis au service du trône dans le contexte immédiat de l'indépendance, l'armée devient ainsi « l'atout »[666] de Hassan II dans sa conquête du pouvoir. En 1965, avec l'instauration de l'état d'exception, les militaires étendent leur pouvoir sur l'ensemble de l'appareil territorial, en occupant des postes-clefs : le général Oufkir est nommé ministre de l'Intérieur en 1967[667] et la nomination de gouverneurs-militaires dans les provinces et préfectures d'intérêt national devient quasi-systématique. Ainsi, entre 1966 et 1970, 15 des 70 gouverneurs nommés sont des militaires[668], sans compter leurs proches[669]. En outre, au sein des provinces et préfectures, les agents d'autorité se recrutent désormais dans les rangs de l'armée : pour l'année 1966, « 46 % des agents d'autorité »[670] qui intègrent l'administration sont issus du ministère de la Défense. Enfin et surtout, la formation des agents d'autorité se militarise avec, en 1965, la création de l'École de perfectionnement des cadres du ministère de l'Intérieur : l'école est dirigée par un officier de l'état-major ; les enseignements sont dispensés par des militaires ; et les lauréats qui rejoignent, après deux ans, l'administration territoriale ont le statut d'officiers de réserve[671]. La militarisation de l'administration territoriale ne consiste pas à investir la totalité de l'appareil territorial par l'appareil militaire, mais en procédant par économie de moyens, à placer les militaires à des postes et positions névralgiques à partir desquels ils étendent leur pouvoir et leur influence sur l'administration civile. La préfecture de Casablanca est l'une de ces positions névralgiques. Quatre gouverneurs militaires s'y succèdent entre 1961 à 1971 : le colonel Ben Omar qui devient gouverneur à deux reprises et est devenu

[663] J. Régnier et J. C. Santucci, « Armée, pouvoir et légitimité au Maroc », art.cit., pp. 141-182

[664] La création des FAR permet de dissoudre l'Armée de libération, en intégrant ou en excluant les éléments dissidents. Par ailleurs, en 1958, les FAR ont été utilisées pour « mater » les territoires en rébellion, à Meknès en 1956, à Oujda et puis dans le Rif en 1958. Voir : A. Lamnaouer, « Les forces armées royales du Maroc », art. cit., p. 119-138

[665] J. Régnier et J. C. Santucci, « Armée, pouvoir et légitimité au Maroc », art.cit., p. 151

[666] J. Waterbury, *Le Commandeur des croyants,* op.cit. p. 312

[667] Le général Oufkir cumule le poste de ministre de l'Intérieur avec celui de ministre de la Défense de 1967 à 1971. Le Directeur des services de police (DGSN) est aussi un militaire.

[668] Ces chiffres sont issus du mémoire de DES de D. Basri, *L'agent d'autorité*, op. cit., p. 81.

[669] Par exemple, le gouverneur de Ouerzazate entre 1967 et 1971 est le beau-frère du général Medbouh. Le romancier Moha Souag décrit la militarisation de la préfecture de Ouerzazate sur cette période dans son roman *Un barrage de sucre*, Marsam, Casablanca, 2016 (2014)

[670] D. Basri, *L'agent d'autorité,* op.cit., p. 81

[671] Sur la description de l'École et la formation militaire : D. Basri, « chapitre II. La formation élaborée : l'École de perfectionnement des administrateurs du ministère de l'Intérieur », in *L'agent d'autorité*, op. cit., p. 122-136.

général lors de son second mandat ; les colonels Sefrioui et Medbouh, pour un court laps de temps. Il est intéressant de noter qu'en l'absence d'archives, il n'existe plus aucune trace aujourd'hui de ce passage de militaires à la préfecture de Casablanca. A la wilaya, les photos des gouverneurs accrochés dans la salle d'attente du wali et qui retracent l'histoire de la préfecture, ne remontent pas au-delà de 1971. Cette absence illustre le fait que la présence de l'armée dans la vie politique est désormais illégitime, après les deux tentatives de coup d'État menées par des militaires.

c. L'enracinement du gouverneur-militaire : l'ingénieur du national

Tel n'était pas le cas à l'époque. L'officier des Forces Armées Royales était certes une figure monarchiste par excellence, comme elle le reste aujourd'hui, mais il incarnait alors aussi l'idée d'une certaine efficacité et d'une modernité technique. Aussi, la vision ingénieure et étatiste de la construction de l'État-nation avait-elle trouvé dans l'armée sa pleine idéalisation. L'extension du champ d'intervention de l'armée à l'administration civile et la nomination de gouverneurs-militaires se fondaient en effet sur la revendication de compétences techniques. Formés au sein de l'armée française[672], les officiers partageaient la même compréhension de leur rôle : un « rôle social et pas uniquement une mission de défense[673] ». Dans le contexte de l'immédiat après indépendance, la transition des autorités françaises vers les autorités marocaines avait permis qu'ils mettent leurs compétences organisationnelles au service de la nation. Ils contribuèrent à la construction de routes, de pistes, de travaux d'adduction d'eau ; entre 1956 et 1958, les militaires furent de tous les chantiers du jeune État-nation, et notamment de l'opération Labour [674]. L'armée se posait ainsi comme la force la plus cohérente et la plus organisée. Les représentations qui l'entouraient en avaient fait une figure de proue de la modernité : modernité du commandement, modernité des équipements et modernité des technologies militaires que les discours d'Hassan II ne cessaient de louer[675]. Aussi, au nom de leur efficacité technique, le souverain confia à l'armée la gestion de la Promotion nationale, un programme érigé en chantier de règne et qui assura la pénétration de l'armée dans l'ensemble des préfectures. En 1962, vingt-cinq officiers des FAR furent formés pendant deux mois puis déployés dans toutes les provinces pour assister les gouverneurs dans la mise en œuvre de la Promotion[676]. La conduite de ces chantiers ruraux fut ainsi un argument pour que les gouverneurs « revendiquent »[677] la gestion de la réforme agraire, grand chantier économique du jeune État indépendant, ce qu'ils obtinrent en 1966, au lendemain de l'instauration de l'état d'exception qui réalisa la militarisation de l'administration territoriale[678]. Sous la conduite des militaires,

[672] La majorité des officiers mais quelques-uns ont été formés dans l'armée espagnole.
[673]Expression de John Waterbury qui reprend l'un des titres du *Petit marocain* de 1966 : J. Waterbury, *Le Commandeur des croyants, op.cit*., p. 326.
[674] L. Hamon, « Le rôle extra-ordinaire de l'armée dans les pays du tiers monde », PUF, Paris, 1966, pp. 31-35 pour le Maroc.
[675] Sur les discours, voir J. Regnier et J.C. Santucci, « Armée, pouvoir et légitimité au Maroc », art.cit. p. 172-173
[676] M. Belair, « La Promotion nationale. Bilan en 1963 », *Annuaire de l'Afrique du Nord*, 1963, p. 164.
[677] R. Leveau, *Le Fellah marocain défenseur du trône,* op.cit., p. 70
[678] Décret royal portant loi n° 893-66 du 2 novembre 1966 relatif à la dévolution aux préfectures et provinces de la Jouissance de terres agricoles ou à vocation agricole faisant partie du domaine privé de l'État et aux conditions de gestion desdites terres. Sur ce sujet, voir le chapitre 5

l'administration territoriale « investit tous les chantiers »[679] de construction de l'État-National : comité des offices agricoles, exploitation des fermes agricole, gestion des terres récupérées des colons, mais aussi gestion de l'urbanisme et de l'habitat, qui passa sous le giron de l'Intérieur en 1967. Les gouverneurs se firent ainsi ingénieurs du national. Leur expertise du commandement combinée aux compétences administratives des anciens agents du protectorat assura la supériorité « technique » des Provinces et Préfectures sur les administrations concurrentes : un décret projetait même en 1965 de faire du ministère de l'Intérieur un « ministère du développement[680] ».

Avec la militarisation des préfectures, les répertoires d'action de l'autorité territoriale connurent un processus de technocratisation. Mais la technocratisation de la figure du gouverneur ne se confondit pas avec une professionnalisation de sa fonction. A la différence des professions d'agents d'autorité, caïds, pachas et chefs de cercles, la fonction de gouverneur ne fut pas appréhendée comme « un métier », mais plutôt comme un « état »[681]. D'une part, les gouverneurs-militaires étaient d'abord des militaires : ils restaient rattachés à leur institution d'origine et ils faisaient des allers et retours entre leur charge préfectorale et leur poste militaire[682]. Leur carrière se construisait au sein de l'armée : en octobre 1963, le gouverneur de Casablanca, le colonel Driss ben Omar, fut ainsi l'un des chefs de file de la « Guerre des Sables »[683]. Il fut alors promu Général avant de retrouver, en 1965, la préfecture de Casablanca, confiée dans l'intervalle à l'un de ses bras droits, le colonel Sefrioui[684]. D'autre part, lors de l'élaboration du statut de 1963, la fonction gubernatoriale resta à la marge du mouvement de professionnalisation des « agents d'autorité » : la constitution d'un statut administratif pour les agents d'autorité ciblait principalement l'organisation des recrutements et des trajectoires des échelons inférieurs, pachas, caïds et chioukhs[685]. De même, en 1964, la création de l'École des cadres ne concerna pas la fonction gubernatoriale[686].

En ligne avec les modes de gouvernement de l'après-indépendance qui ne voyaient pas dans la population une cible à gouverner, la fonction de représentant territorial de l'État était alors pensée comme une autorité morale, une force d'encadrement et de supervision et non comme une force d'administration. La nomination de gouverneurs-militaires et l'encadrement par l'armée de la formation des agents d'autorité procédaient d'une volonté de faire émerger, par

[679] M. Rousset, « Le rôle du Ministère de l'Intérieur et sa place au sein de l'administration marocaine », *Annuaire de l'Afrique du Nord*, 1969, vol. 7, p 97

[680] Ibid, p.93

[681] Expression de Gildas Tanguy dans *Corps et âme de l'État*., op.cit.

[682] En conséquence, on assiste à une forte instabilité des gouverneurs sur cette période qui restent en moyenne « un peu moins deux ans à la tête des préfectures », in D. Basri, *L'agent d'autorité*, op. cit., p. 112

[683] La « Guerre des sables » d'octobre 1963 est un conflit militaire qui opposa le Maroc et l'Algérie : il se solde par un cessez le feu définitif, le 20 février 1964

[684] Le colonel Absselam Sefrioui avait été gouverneur d'Agadir de janvier 1956 à mai 1957 puis gouverneur d'Oujda.

[685] La fonction de gouverneur y est très peu évoquée et les critères qui déterminent leurs modalités d'avancement et de recrutement ont été maintenus dans le flou. Driss Basri note ainsi que « Le projet d'un cadre statutaire pour les gouverneurs a été écarté lors de l'élaboration du statut de 1963 », in *L'agent d'autorité*, op. cit., p. 84

[686] El Ayadi note : « la préparation que reçoivent les administrateurs adjoints est plus spécialement dédiée à former les agents d'autorité et non pas directement les gouverneurs ».in, M. Ayadi « Le statut des hauts fonctionnaires au Maroc », *Revue de l'administration algérienne*, n°1, 1973

les socialisations professionnelles et les effets d'apprentissage, un « type d'homme », pour reprendre la terminologie wébérienne, en l'occurrence ici un type d'administrateurs. Le roi Hassan II ne disait en effet pas autre chose lorsqu'il déclara : « Nous avons confié à certains de Nos officiers la tâche de participer à l'administration de Notre pays, en tant que ministres, gouverneurs et agents d'autorité. Notre armée a contribué à la formation des administrateurs du ministère de l'Intérieur car Nous sommes déterminés à associer les qualités morales et les aptitudes physiques de l'officier aux prérogatives et aux compétences de l'administrateur[687] ». Ainsi, l'emprunt au corps militaire, relativement homogène par sa formation et par son organisation, combiné à l'héritage colonial avec la réintégration des anciennes élites administratives qui assuraient une certaine homogénéité des pratiques, offrirent les conditions de développement d'une culture d'autorité commune au sein de l'administration territoriale. Celle-ci se forma donc en combinant différents registres : l'éthos du commandement et de l'autorité des officiers des FAR[688], formés dans « le moule français du commandement et de l'autorité » ; leur sens particulier de l'État, qui faisait se confondre l'appareil de l'État (l'administration), l'État en tant que régime (la monarchie) et l'État en tant que Nation[689] ; et l'éthos administratif, hérité du protectorat[690]. C'est ce qui avait conduit Rémy Leveau à dire que s'était développé, au sein des provinces et préfectures, un autoritarisme administratif plus puissant que sous le protectorat[691].

Au milieu des années 1970, le départ des militaires pose la question de la professionnalisation de la fonction de gouverneur qui accompagne ce changement d'orientation de l'administration territoriale : la professionnalisation répond aux nouvelles préoccupations gouvernementales, à savoir gouverner les populations et ne pas se contenter de seulement les encadrer[692].

d. Le gouverneur-universitaire : l'ingénieur du « politique »

Les coups d'État militaires d'août 1971 puis de juillet 1972 conduisent à la démilitarisation des préfectures et du ministère de l'Intérieur. De nouveaux profils de gouverneurs apparaissent ; ils sont juristes et universitaires. Sous la houlette de Driss Basri, ils vont tenir les rênes de l'administration territoriale pendant plus d'une vingtaine d'années et permettre ainsi une certaine stabilisation du « corps » des gouverneurs.

---

[687] Allocution de Hassan II pour le dixième anniversaire des F.A.R en 1966, repris dans *Le Petit marocain* du 15 mars 1966 et cité par J. Waterbury, *Le Commandeur des croyants,* op.cit., p. 327.

[688] Cet esprit militaire est entretenu par la formation des agents d'autorité dont « l'objet est d'insuffler l'esprit de la fonction et d'initier aux traditions du corps militaire ». in D. Basri, *L'agent d'autorité*, op. cit., p. 122. Cette dimension militaire est également entretenue par l'héritage colonial car les chefs de région étaient d'anciens officiers militaires.

[689] J. Regnier et J. C. Santucci, « Armée, pouvoir et légitimité au Maroc », art.cit., p. 141

[690] Le témoignage de Mohamed Boufous, nommé gouverneur à Er-rachidia en 1971 est éclairant sur la continuité des pratiques et la place du legs colonial. Dans ses mémoires, il note ainsi : « Heureusement que le secrétaire général de la Province était là avec son équipe pour me guider dans mes premiers pas. (…) Je pouvais compter sur son expérience parce qu'il avait fait ses premières armes aux côtés d'anciens officiers des Affaires indigènes du Protectorat qui avaient veillé à sa formation » in M. Boufous, *Au service de l'Etat. Récit et témoignage* (1957-1971), Marsam, Casablanca, 2001, p.148 et 187.

[691] Sur le dirigisme excessif de l'administration territoriale dans le Maroc indépendant plus que sous le protectorat, voir R. Leveau, Le fellah marocain, op.cit. et O. Marais, « Élites intermédiaires, pouvoir et légitimité dans le Maroc indépendant », art.cit.

[692] J'ai étudié ces séquences plus en détail dans le chapitre 1.

La tentative de putsch militaire de juillet 1971 est un coup de semonce pour le pouvoir monarchique : dans un discours autocritique, le roi Hassan, attribuant la tentative de coup d'État à la corruption des élites et de l'administration, promet de « changer sa manière de gouverner»[693]. Le premier changement est le retrait des militaires de la scène civile et politique. Au lendemain de la première tentative de coup d'État, celle d'août 1971, le ministre de la Justice, Benbouchta, remplace le Général Oufkir à l'Intérieur ; à la tête des provinces et des préfectures, six nouveaux gouverneurs sont nommés, en remplacement de militaires ou de leur proches[694]. A Casablanca, Moulay Mustafa Belarbi Alaoui prend la tête de l'administration territoriale : le nouveau gouverneur est un proche de la famille royale et une fin connaisseuse du ministère de l'Intérieur qu'il avait intégré à l'indépendance et dont il était devenu directeur du personnel d'autorité[695]. Au-delà de sa proximité avec le palais, Moulay Mustafa Belarbi Alaoui a une formation en droit qui augure d'un nouveau tournant. De nouveaux profils font en effet leur entrée : lors du mouvement d'août 1971, sur les six nominations, trois gouverneurs ne sont pas issus du ministère de l'Intérieur[696]. Ce sont des juristes, qui viennent pour certains du ministère de la Justice. Amorcé au lendemain de la seconde tentative de coups d'État, le renouvellement socio-professionnel des gouverneurs est systématisé quelques années plus tard par Driss Basri. Le retrait des militaires du ministère de l'Intérieur consacre sa montée en puissance : ancien commissaire de police, Basri prend en charge la direction du renseignement en 1972, direction qui était depuis l'indépendance aux mains des militaires[697]. C'est sur elle qu'il construit sa fulgurante ascension : il est nommé en 1974 au secrétariat général du Ministère, puis en 1977 secrétaire d'État et enfin, en 1979, ministre de l'Intérieur. Dès 1972, Basri ouvre le Ministère au monde universitaire et renouvelle les rangs de ses administrateurs. A la faculté de droit où il est chargé d'enseignement dans les années 1972-74[698], Basri recrute dans les rangs de ses étudiants : il y puise ses futurs collaborateurs qui intègrent son cabinet avant de prendre la tête des préfectures[699] A partir de 1977, année où Basri devient secrétaire d'Etat à l'Intérieur, l'université devient le premier bassin de recrutement des administrateurs territoriaux devant

[693] J. Gourdon, « Chronique politique », *Annuaire de l'Afrique du Nord*, vol. 10, 1971, pp. 322-334

[694] D. Basri écrit que neuf gouverneurs sont radiés en 1971 mais sans plus de précision, in *L'agent d'autorité, op.cit*., p. 110

[695] Issu d'une famille de haut dignitaire du Makhzen, Moulay Mustapha Belarbi Alaoui est chef de cabinet du ministre de l'Intérieur en 1955 et en 1956, il est nommé gouverneur chargé des affaires politiques et du personnel d'autorité. Il a obtenu un diplôme d'études juridiques et une capacité en droit, à l'l'Institut des Hautes Etudes à Rabat.

[696] M. Boufous est un des juges qui est nommé gouverneur à Ouarzazate au lendemain du coup d'état . Sur le récit de sa nomination : « La décision inattendue » , in M. Boufous, *Au service de l'Etat, op. cit*. p. 120-121

[697] Sur la trajectoire de Driss Basri : P. Vermuren, *Histoire du Maroc depuis l'indépendance*, « Biographie de Driss Basri », La Découverte, collection Repère, Paris, 2010, p. 44. « Driss Basri. Il était (un peu) roi à sa manière », dossier coordonné par K. Boukhari et M. Monjib, *Zamane*, n°62, janvier 2016.

[698] Driss Basri intègre la Police dans les années 1950 avec une capacité en droit. Il reprend ses études en 1965 à la faculté de droit de l'université Mohammed V de Rabat. Il soutient son D.E.S, en juillet 1972, à la faculté de droit de l'université Mohamed V de Rabat. Il enseigne à partir de 1972 en tant que chargé d'enseignement à la faculté de droit de Casablanca

[699] Sur ce sujet en particulier, voir le témoignage de Michel Rousset, professeur de Driss Basri lors de sa deuxième année à la faculté de droit de Rabat en 1965 puis proche collaborateur : *Une vie marocaine, 1963-2013*, Éditions La Porte, Casablanca, 2013, chapitre « Driss Basri », pp. 73-97

l'École nationale d'administration publique (ENAP)[700]. Aussi, en dix ans, le changement de profil des gouverneurs est patent : « le niveau universitaire, note Basri, c'est à cet impératif que répond actuellement le recrutement des gouverneurs largement ouvert aux multi-disciplines universitaires (...)[701] ».

Après dix années d'état d'exception[702], les « nouveaux » entrants accompagnent les transformations de l'exercice du pouvoir. Le départ des militaires a en effet donné lieu à une réorganisation du système de gouvernement : le renouvellement de l'architecture du pouvoir s'appuie désormais sur les structures partisanes[703]. Avec la réouverture du jeu politique en 1975, l'art de gouverner se transforme. La fabrication des élites politiques et les découpages politico-administratifs des territoires sont désormais au cœur de l'exercice du pouvoir. La scène locale est le terrain de l'expérimentation politique : en 1976, le retour de la compétition politique et la décentralisation institutionnelle font émerger de nouveaux acteurs de gouvernement, les élus locaux. Les performances attendues des gouverneurs se modifient : il leur revient de construire la « coexistence » entre l'État et les élus locaux. Théorisée par Driss Basri[704], celle-ci sous-entend un partage non pas de pouvoir mais de « responsabilité »[705]. L'exercice autoritaire du pouvoir change de forme et s'appuie sur de nouveaux dispositifs de gouvernement : le droit administratif, la tutelle sur les communes et l'assistance technique aux élus locaux. Il repose sur de nouveaux outils de persuasion : les scrutins électoraux. Ce faisant, les gouverneurs se font ingénieurs du politique.

Driss Basri, architecte de la réorganisation du système du pouvoir, cherche à imposer une nouvelle représentation de la figure d'autorité fondée sur le diplôme universitaire et les savoirs experts. « Dans cette construction d'une légitimité de la bureaucratie civile du ministère de l'Intérieur », note le politologue Madani, « les ressources de l'expertise et du savoir sont mobilisées. (...) La faculté de droit a servi (lui servait) à Basri de rampe de lancement d'une vision de l'administration territoriale réputée compétente et fondée sur le mérite[706] ». Ainsi parmi les gouverneurs, la figure de l'intellectuel-légiste est largement valorisée. A l'instar de Driss Basri, qui publie en 1975 son mémoire d'Études Supérieures[707] et sa thèse en droit administratif

[700] Entre 1977 et 1986, on compte parmi les caïds, trois fois plus de licenciés de la faculté que sur la période 1967 et 1977 : A peine 10% d'entre eux sont lauréats de l'École nationale d'administration, formation dont étaient majoritairement issus les caïds dans la configuration antérieur. De même, entre 1977 et 1986, un chef de cercle sur deux est titulaire d'une licence contre un sur sept entre 1967 et 1977. D. Basri, *L'administration marocaine, op.cit.,* p. 276 ; p. 282 et p. 283

[701] D. Basri, *L'administration marocaine, op.cit.,* p. 301.

[702] L'ouverture du jeu politique a été enclenchée par Hassan II dès 1971 mais les partis politiques de l'opposition l'avaient refusée : en 1975, la décolonisation du Sahara espagnol et l'organisation de la Marche Verte – préparée par les gouverneurs – offrent un support au consensus sur lequel se construit l'ouverture politique.

[703] Sur ce sujet, voir les travaux de la sociologie électorale : on peut citer en particulier, J.C Santucci, « Les élections législatives marocaines de juin 1977 », *Annuaire de l'Afrique du Nord*, 1979, pp. 215-242 ; A. Claisse, « Élections communales et législatives au Maroc : 10 juin 1983 ; 14 septembre et 2 octobre 1984 », *Annuaire de l'Afrique du Nord*, CNRS, 1984 ; B. Lopez Garcia, « Le Makhzen, la « Amma et l'arbitre au Maroc : administration et société civile aux élections locales et législatives 1992-1993 », *Annuaire de l'Afrique du Nord*, vol. 31, p. 415-436

[704] *De la tutelle à la co-existence, Colloque nationale sur les collectivités locales, 1er-4* décembre 1977, Rabat, premier colloque des collectivités locales

[705] L'analyse du rapport entre wali et élus est détaillée dans la partie 2 à partir du secteur des transports urbains.

[706] M. Madani, « Le Basrisme en cinq tableaux », *Zamane*, n°62, janvier 2016, p. 44

[707] D. Basri, *L'agent d'autorité*, Imprimerie royale, op. cit. 1975

en 1988[708], on incite les anciens comme les nouveaux gouverneurs à mettre en valeur leurs diplômes, à publier leurs travaux universitaires[709], et à organiser des symposiums et des colloques qui font l'objet de publications. Cette mise à l'honneur de la compétence et de l'expertise s'accompagne d'un effort de professionnalisation de l'administration territoriale. Au sein du ministère de l'Intérieur sont ainsi créés des programmes de formation spécialisée ainsi que des filières d'excellence et de spécialisation des agents d'autorité[710]. Par ailleurs, les écrits des gouverneurs ne sont pas seulement des manières pour ces derniers de se valoriser ; ils entendent aussi contribuer à la professionnalisation de la pratique professionnelle des agents d'autorité, en la codifiant et en théorisant la pratique de l'autorité. Ainsi, en 1981, la publication d'un recueil de textes juridiques et réglementaires, *Le Guide de l'Agent d'autorité*[711] vise à uniformiser la pratique juridique préfectorale[712]. L'effort de professionnalisation donne lieu en outre à la publication d'un statut administratif pour les gouverneurs. Le modèle du préfet oriente les représentations et les modèles de subjectivation des gouverneurs[713].

Toutefois, un décalage entre les représentations et la pratique ne manque pas d'apparaître rapidement. D'abord, il existe une véritable méfiance à l'égard d'une « codification juridique excessive[714] » de l'autorité. Ensuite, la fonction gubernatoriale est restée à la marge du mouvement de professionnalisation de l'administration territoriale[715]. La publication du statut du gouverneur en 1977 a été un moyen non pas d'éloigner le gouverneur du politique, mais bien au contraire de renforcer le poids du politique. Le dahir de 1977 a en effet changé les règles de recrutement des gouverneurs par rapport au statut de 1963 : il a renforcé « le pouvoir discrétionnaire » du ministre de l'Intérieur dans les nominations comme dans l'organisation de leur carrière[716], discrétionnarité qui « au stade de la nomination devient quasiment absolu(e) à

---

[708] Il soutient sa thèse de doctorat à l'université de Grenoble en 1987 : D. Basri, « L'administration territoriale au Maroc : ordre et développement, thèse de doctorat en droit public », Université Pierre Mendès France (Grenoble), 1987

[709] Comme par exemple, le wali Hamouda El Caid qui en 1995 soutient sa thèse de doctorat à la Sorbonne sur « l'administration et le problème des jeunes », une thèse qui fait suite à un mémoire de DES, soutenu en 1990. On peut citer aussi M'hamed Dryef, qui reprend un projet de thèse sur l'urbanisme alors qu'il est wali à Fès en 1990 qu'il soutient en 1992 à l'université de Grenoble et publie en 1993 : M. Dryef, *Urbanisation et droit de l'urbanisme au Maroc*, Paris, CNRS- Edition La porte,1993

[710] En 1979, un cycle de formation d'un an est créé en à l'Ecole de Kenitra pour les chefs de divisions économiques et sociales , en 1983 un cycle de formation spécifique est mis en place pour les contrôleurs des prix, en 1986, une formation spécialisée est mise en place pour les cadres du ministère affectés au sein des régies publiques. Sur l'inventaire des programmes de formation : D. Basri, *L'administration territoriale,* « Titre 3. Section 1. La formation des personnels d'autorité », op. cit., p 348-357

[711] *Le Guide de l'Agent d'autorité,* Publication du Ministère de l'Intérieur, 1982

[712] Entretien, M'hamed Dryef, Rabat, avril, 2016. M. Dryef est le rédacteur de l'ouvrage

[713] Les préfaces et les commentaires des acteurs dans leurs écrits et leurs mémoires sont particulièrement révélateur à ce titre de la place du préfet dans les imaginaires. Voir par exemple, « Préface de Michel Jobert », dans l'ouvrage du wali Hamouda El Caïd, *Le gouverneur et la gestion des affaires locales*, Imprimerie Idéale, Casablanca, 1996, p. 12-15

[714] Hamouda El Caïd, *Le concept de l'autorité locale au Maroc. Évolution et pratique*, Imprimerie ROTACO, Casablanca, 2011, p. 15

[715] L'effort de professionnalisation et de rationalisation de l'administration territoriale a surtout concerné l'appareil de renseignement et d'information

[716] Pour les gouverneurs, le système de proportionnalité entre recrutement interne et externe, que fixait le statut de 1963, a été supprimé en 1977 : ce qui a permis d'augmenter le recrutement des gouverneurs en dehors du ministère de l'Intérieur.

cet égard[717] ». En outre, le processus de standardisation de la pratique gubernatoriale, amorcée avec la rédaction du premier tome du Guide de l'agent d'autorité, a été porté par les acteurs eux-mêmes précisément dans le souci de se prémunir du politique. Mais ce processus a été interrompu par Driss Basri pour qui « la constitution d'un corps de gouverneur était perçue comme un risque[718] ». L'objectif du Ministre était en effet de maintenir les gouverneurs sous son autorité, et de limiter les processus de renforcement de leur autonomisation.

En conséquence, sous l'ère Basri, on assiste à une atomisation et à une clanisation des gouverneurs[719]. Ces évolutions empêchent la constitution d'un « corps » de gouverneur sur le modèle de la préfectorale qui seul aurait alors conduit à une homogénéisation de la pratique et du profil de gouverneur. En revanche, une culture d'autorité commune émerge au sein de l'administration territoriale : des techniques d'autorité, des manières d'être et de faire acquises dans et par la pratique se consolident. Plusieurs raisons expliquent cette émergence. En premier lieu, durant la période Basri, le souci de renouvellement des agents de l'administration n'empêche pas le maintien, dans les rangs des gouverneurs, d'une ancienne génération qui assure une continuité des pratiques. En l'absence d'études sur le sujet, il est difficile d'avoir des statistiques fiables – si ce n'est celles, assez rudimentaires, de Driss Basri lui-même[720] – mais si l'on s'attache aux écrits des praticiens du ministère de l'Intérieur ou à l'observation des postes-clefs, on ne peut qu'attester d'un souci d'équilibre. Les membres de l'ancienne génération de gouverneurs participent largement aux colloques, aux programmes de formation et se maintiennent à des postes et positions-clefs. En deuxième lieu, la longévité de Driss Basri au ministère de l'Intérieur, conjuguée à la faible rotation des gouverneurs assurent, durant plus d'une vingtaine d'années, une certaine stabilisation dans le rang des gouverneurs. Cette stabilité favorise le développement d'une pratique d'autorité plus ou moins homogène au sein des préfectures. En troisième lieu, la culture de « corps », inexistante chez les gouverneurs, est en revanche développée au sein des agents d'autorité : les trajectoires et les carrières des caïds, pachas, et chefs de cercle au sein des provinces et préfectures sont plus normalisées et stabilisées que celles des gouverneurs, état de fait favorisé par leur formation commune au sein de l'école de Kénitra. Par leur travail au quotidien et leur ancrage au sein de l'administration, les « subalternes »[721] des préfectures façonnent la culture de l'institution et perpétuent la culture d'autorité. Aussi, sur la période 1977-2000, une certaine homogénéité de la pratique et du style d'autorité s'affirme. C'est précisément dans ce bassin des gouverneurs expérimentés qu'est recrutée la première génération de walis, dans la décennie 1990.

---

[717] A. Eddahbi, *Le gouverneur dans le cadre de l'organisation actuelle du Royaume du Maroc*, Mémoire D.E.S, Université Hassan II de Casablanca, 1980, p. 58.

[718] Entretiens, anciens gouverneurs et walis, Rabat, 2015, 2016

[719] Les anciens élèves de Driss Basri à la faculté de droit forment sa garde rapprochée : ainsi ses étudiants de licence, lorsqu'il était chargé d'enseignement en 1972 -74 à la faculté de droit de Casablanca, accompagnent l'ascension de Driss Basri au sein du ministère de l'Intérieur. Il est ainsi du gouverneur Laâfora de Casablanca, de M. Toulali, qui sera directeur de la DGCL, ou encore de Charki Draiss. Sur les proches colaborateurs de D. Basri issus de la faculté, M. Rousset, *Une vie marocaine, 1963-2013*, op. cit., pp. 73-97

[720] En 1986, quatre gouverneurs avaient plus de 20 ans d'expérience et 22 ont plus de onze ans de métiers. Driss Basri, p. 301

[721] L'importance et la place des agents intermédiaires est montré par Alex Spire dans ses travaux sur « L'application du droit des étrangers en préfecture », *Politix*, 2005, p. 11-37

2. La nouveauté des techno-walis en 2001 : l'appel aux ingénieurs-gestionnaires

De 1981 à 2001, on compte 31 nominations de wali[722] : 15 représentants ont occupé la fonction[723] .
Tous, sans exception, ont été recrutés parmi les gouverneurs[724]. A Casablanca en 1981 et Rabat en 1983, les deux premiers walis, Ahmed Fizazi et Omar Benchemsi, sont des hommes d'expérience. Ils sont de la première génération du ministère de l'Intérieur qu'ils ont intégré à l'indépendance[725]. Les walis qui leur succèdent ont un capital professionnel similaire, mais cette fois, ils sont recrutés dans le cercle rapproché de Driss Basri. Dans la décennie 1990, les nominations suivent en effet deux lignes directrices : l'expérience professionnelle accumulée en tant que gouverneur[726], et la proximité à Driss Basri. A Casablanca, les profils socio-professionnels des trois walis qui succèdent en 1987 à Ahmed Fizazi, en fournissent une belle illustration.

a. La première génération des walis (1991-2001). Les walis, gouverneurs d'expérience

Nommé à Casablanca en 1987, Ahmed Motîi est originaire de Settat, la ville de Driss Basri, dont il est un proche. Diplômé de l'École nationale d'administration publique, il intègre à l'indépendance le ministère des Finances, en tant que directeur-adjoint des Douanes, avant de rejoindre Basri au ministère de l'Intérieur en 1972, et d'être nommé gouverneur, d'abord à Kénitra, puis, en 1977, à Agadir[727]. Hamouda Al Caïd lui succède à la wilaya de Casablanca en 1994. Avocat de profession, il est l'une de ces figures extérieures au ministère de l'Intérieur qui, au début des années 1970, viennent renouveler le profil de ses administrateurs. Lui aussi est un « intime de Driss Basri »[728]. Il intègre le ministère de l'Intérieur en 1972. Il est nommé gouverneur à Beni Mellal en 1974, puis à Kénitra en 1977, avant de devenir wali de Meknès en 1991, premier à y occuper le poste, avant sa nomination à la wilaya de Casablanca, en 1994. En 1998, un autre profil de wali prend la tête de la wilaya, représenté par Hassan Ouchen : ce dernier est un gouverneur issu, lui de la filière « interne » du ministère de l'Intérieur dont il a

[722] Dans sa thèse sur les élites de l'administration territoriale, Al Khattabi, *Les élites de l'administration territoriale : les Walis et les gouverneurs. Étude sur les cursus socioprofessionnels* a inventorié les walis nommés sur la période 1990-2015 : voir, respectivement pour les mouvements de 1991, 1994 et 1998, les pages suivantes : pp. 118-120 ; pp. 133-146 ; p. 154-167 ; pp. 187-19

[724]En 1981, le gouverneur Ahmed Fizazi est nommé wali à Casablanca ; en 1983, Omar Benchemsi à Rabat ; et en 1987, Ahmed Motîi à Casablanca. En 1991, trois gouverneurs sont nommés walis : M'hamed Dryef à Fès, Hamouda El Caïd à Meknès Mohamed Belmahi à Marrakech. En 1994, sept gouverneurs nommés wali : Mohamed Oufoud est nommé wali à Oujda, Hassan Ouchen à Laayoune, Hamouda El Caïd à Casablanca, Mohamed Belmahi à Tetouan, Guerraoui, à Marrakech, A. Laaroussi à Meknès et Ahmed Amjad à Aagadir. En 1998, avec la Régionalisation, 16 walis sont nommés dans toutes les wilayas-chef-lieu de région. Sur les listes de nominations, Ibid., p. 154-167.

[725] Voir le chapitre 1 pour les biographies de Fizazi et Benchemsi.

[726] Pour le ministre de l'Intérieur, qui a la main sur les nominations, celle de wali est pensée comme une « promotion » des gouverneurs note dans sa thèse A. Moujahid, l'ancien wali et collaborateur de Driss Basri, in *Le gouvernement du Grand Casablanca à l'épreuve de la gouvernance urbaine*.., op. cit., 345.

[727] Sur la description du fonctionnement de la wilaya sous la période de Ahmed Moutîi, voir N. L Bernheim, « Labyrinthes de Casablanca, ville frondeuse », *Le Monde diplomatique*, février 1994, p. 24-25

[728] M. Rousset, *Une vie marocaine,* op. cit., p. 78.

occupé les différents échelons et emplois d'agents d'autorité[729]. En signe de de reconnaissance et de par sa proximité avec Driss Basri, il est nommé en 1985 gouverneur à Settat.
En bref, durant cette période, les profils et formations des walis apparaissent très hétérogènes mais ils partagent un trait commun : le capital professionnel accumulé en tant que gouverneur.

A la veille de l'arrivée au pouvoir du roi Mohamed VI, les dernières nominations de walis ont eu lieu en octobre 1998, au lendemain de l'installation du gouvernement d'alternance. Elles se réalisent dans un contexte de lutte politique entre les ministres socialistes et le ministère de l'Intérieur, portant à la tête des wilayas des hommes de confiance du ministre de l'Intérieur. A l'intronisation du nouveau roi, en juillet 1999, la nomination de walis et gouverneurs est une question épineuse : elle nourrit une inquiétude au sein de l'entourage royal qui doute du loyalisme des hommes du ministère de l'Intérieur à l'égard du jeune roi[730]. Sans liens directs avec l'appareil territorial, la garde rapprochée de Mohamed VI craint en effet que les walis et gouverneurs ne privilégient leur fidélité à Driss Basri qui, dès la cérémonie d'intronisation de Mohammed VI, connaît la disgrâce, avant son limogeage le 9 novembre 1999. L'affirmation de l'emprise du nouveau roi sur l'appareil territorial se fait ainsi en deux actes.

b. La seconde génération de wali : les nouveaux entrants

Le premier acte est celui de la « dé-basrisation »[731] des wilayas, des préfectures et des provinces. Le 31 décembre 1999, cinq mois après son intronisation, le roi Mohamed VI nomme les premiers walis et gouverneurs du nouveau règne. Le mouvement est vaste : il concerne 44 gouverneurs, walis et administrateurs centraux du ministère de l'Intérieur, nommés ou démis de leur fonction[732]. Les nominations jouent sur un effet de surprise : les walis partants ont appris la nouvelle par le journal télévisé qui retransmet en direct la cérémonie de nomination. Elles ont également un effet symbolique : l'agenda des nominations n'échappe en effet à personne ; la date du 31 décembre 1999 annonce symboliquement une nouvelle ère. La ligne directrice des recrutements est claire : la « distance » des nouveaux titulaires avec l'ancien ministre de l'Intérieur. Deux critères principaux guident les nominations. D'une part, la promotion interne qui, sous Basri, était bloquée du fait de la longévité des gouverneurs à leur poste : ainsi, treize gouverneurs nommés ont le grade de pacha et ont occupé les fonctions de chefs de cercle, de secrétaire général de province ou de chef de service de la direction des affaires générales au sein des préfectures et province, puissante direction en charge de l'information et du renseignement[733]. D'autre part, la promotion de ceux qui avaient été mis au ban sous Basri ou

[729] Hassan Ouchen a été pacha de Sidi Ifni en 1974, puis secrétaire général de Province à Laâyoune, il est nommé en 1978, secrétaire adjoint à l'administration centrale, puis en 1981 gouverneur à Kelââ Seghna et en 1985 gouverneur à Settat.
[730] Entretien avec un proche collaborateur de Mohamed VI, réalisé en 2004 pour *Le Journal hebdomadaire*.
[731] P. Vermuren, *Le Maroc de Mohamed VI, la transition inachevée*, La Découverte, Paris 2009, p. 58
[732] A. Chankou, « Mouvement des walis et gouverneurs », *Maroc hebdo* du 14 janvier 2000.
[733] C'est précisément le cas des cinq gouverneurs nommés à Casablanca : Hassan M'Barek, ancien chef de la DAG à la wilaya de Casablanca est nommé gouverneur de la préfecture de Sidi Bernoussi , M. Laklidi, chef de cercle à Mediouna est nommé à la préfecture de Mediouna ; A.Dades, pacha à Sidi Bernoussi est nommé à la préfecture de Derb Soltane. Les deux autres gouverneurs Alami Zabdi et Taoufik Benjelloun étaient eux gouverneurs à Ouerzazate et Essaouira mais sans proximité à Driss Basri.

qui lui avaient tenu tête[734] : le wali nommé à Casablanca, Moulay Slimane Alaoui, en est l'exemple emblématique. Haut fonctionnaire du ministère de la Justice et ancien procureur, Moulay Slimane a fait un passage au ministère de l'Intérieur en 1980 où il a été directeur général de la Sureté de nationale : à la suite des émeutes de 1981, il est démis de ses fonctions par Driss Basri et retourne au ministère de la Justice en tant que directeur des Tribunaux de proximité[735]. Les nominations de janvier 2000 sont le fait de M'hamed Dryef qui, au départ de Basri, prend les commandes de la Direction Générale des Affaires Internes (DGAI), la puissante direction qui gère les gouverneurs et wali. Fin connaisseur des hommes, des codes et des pratiques du ministère de l'Intérieur[736], homme de réseau et fin politique, c'est lui qui gère la transition au sein de l'appareil territorial, aux côtés du nouveau ministre de l'Intérieur, Ahmed Midaoui[737]. Confirmé officiellement au poste de la DGAI en janvier 2000 par le roi Mohamed VI, Dryef est aux avant-postes du renouvellement des administrateurs de l'Intérieur entre 2000 et 2002, et de la mise à l'écart des anciens représentants territoriaux[738].

Le second acte commence quelques jours avant la fête du trône, célébrant les deux ans de règne de Mohamed VI, avec la nomination, le 27 juillet 2001, de neufs walis dans les grandes agglomérations urbaines. Sept d'entre eux ne sont pas issus du ministère de l'Intérieur. C'est une première pour le poste de wali. Surtout, les nouveaux entrants intègrent directement les wilayas, sans passer par l'administration centrale du ministère de l'Intérieur comme le prévoyait jusque-là les règles en usage[739]. La dimension royale est réaffirmée. Alors que Driss Basri avait monopolisé l'autorité sur les walis à la fin du règne de Hassan II, c'est désormais le lien entre le roi et le personnel d'autorité qui est affirmé.
Pour recruter les nouveaux entrants, la priorité est d'abord donnée au loyalisme. Pour l'évaluer, le roi fait appel à un homme de confiance, Driss Jettou, chargé durant la transition de règne de la gestion des affaires royales. Industriel puis haut commis de l'État sous le règne d'Hassan II, Driss Jettou a été ministre à deux reprises dans les gouvernements de technocrates de 1993 et 1997. Pour identifier de nouveaux profils, il s'appuie sur Meziane Belfqih, conseiller royal de

---

[734] Sur l'analyse des profils, des « retours » d'anciens walis et gouverneur mis au ban : voir : A. Chankou, « Mouvement des walis et gouverneurs », art.cit.

[735] A. Chankou, « Moulay Slimane Alaoui, wali du Grand Casablanca », *Maroc hebdo* du 14 janvier 2000.

[736] En plus de vingt ans de carrière au ministère de l'Intérieur, M'hamed Dryef a occupé tous les postes clefs du ministère de l'Intérieur. Diplômé de l'École nationale d'administration publique (ENAP), il rejoint la fonction publique en 1972, d'abord au sein du secrétariat général de gouvernement (en tant qu'administrateur adjoint) puis au secrétariat d'État à l'urbanisme. En 1978, il intègre le cabinet de Driss Basri : il sera chef de cabinet de Driss Basri de 1978 à 1983, puis ensuite gouverneur de la province de Benslimane. En 1984, il est nommé gouverneur-directeur de l'agence urbaine de Casablanca qui vient d'être crée; il est ensuite un temps directeur général de la Sureté nationale avant d'être nommé wali de Fès en 1991. En 1998, il rejoint l'administration centrale à Rabat où Driss Basri lui confie la mission de réorganiser l'administration territoriale.

[737] Ancien inspecteur général des Finances, docteur en droit, Ahmed Midaoui a été gouverneur à Mohamedia (1987), gouverneur à Tanger (1992) avant d'être nommé à la Direction Générale de la Sureté Nationale en 1993 : il est remplacé à DGSN en 1997, suite à des désaccords avec Driss Basri. Sur le profil de Midaoui : « El Midaoui de Basri : « Lui c'est lui, moi, c'est moi », *L'Économiste*, 13 décembre 1999

[738] Lors des nominations les walis les plus proche de Basri sont mis en retraite : comme par exemple, les deux anciens walis de Casablanca, Hamouda Al Caïd (1994-1998) et Hassan Ouchen (1998-2000)

[739] Dans les années1970-80, Lorsque Driss Basri intégrait de nouveaux entrants, il les nommaitt au préalable un an au sein de son cabinet ou d'une direction centrale avant de les nommer gouverneur. Entretiens, anciens gouverneurs et walis, Casablanca, 2015-2017

Hassan II et ancien ministre des Travaux publics[740]. Le recrutement des nouveaux profils puise en grande partie dans le bassin des technocrates mis au service du Palais à partir du milieu des années 1990 : quatre des nouveaux entrants ont ainsi été ministre dans les gouvernements technocrates de 1993 et 1997. Les nouveaux walis ont en commun deux caractéristiques. La première tient à leur formation : tous sont des ingénieurs et la quasi-totalité (exactement 6 sur 7) sont issus des grandes écoles d'ingénieurs françaises. La seconde tient à leur profil gestionnaire : la majorité d'entre eux ont été directeurs d'office et d'entreprise publique (voir encadré).

Les nouveaux entrants marquent ainsi la rupture avec le passé. La figure de l' « ingénieur-gestionnaire » met en effet à distance celle de l'intellectuel-légiste du règne précédent[741]. Ce faisant, les nouveaux walis viennent donner corps et matière au nouveau « concept d'autorité »[742] lui conférant une orientation économique et gestionnaire[743]. C'est ce que confirme, en septembre 2001, la désignation de Driss Jettou en tant que ministre de l'Intérieur.

c. Une nouvelle expertise pour les hommes d'autorité et un nouveau style pour le nouveau règne

Le recours à de nouveaux savoirs et à de nouvelles ingénieries techniques n'est pas seulement motivé par le souci de prendre des distances avec le passé. Les anciens walis étaient des ingénieurs du politique, des experts et des professionnels de l'autorité, rompus aux manières d'être et de faire du ministère de l'Intérieur. Avec les nouveaux entrants, le pouvoir fait appel à une nouvelle expertise et à de nouveaux savoirs gestionnaires. Or le changement de profil des agents du ministère de l'Intérieur et l'orientation économique et gestionnaire des savoirs avaient été amorcés, bien que de manière timide et erratique, dès le milieu des années 1990. Peu à peu, les profils des gouverneurs et walis avaient été bien plus orientés vers l'économique que vers le juridique. Ainsi, en 1994, la création de l'Inspection Générale de l'Administration Territoriale (IGAT) visait la constitution d'une filière d'élite pour les futurs administrateurs du ministère de l'Intérieur[744]. La formation, qui s'adressait à des titulaires d'un Bac + 5, était déjà orientée vers de nouveaux contenus académiques, plus économiques que ceux enseignés au sein de l'école de Kénitra, par exemple, et elle avait déjà attiré de nouveaux profils, notamment des ingénieurs. En outre, lors du mouvement de nomination des gouverneurs et walis de 1994, de nouveaux profils avaient fait leur entrée : deux ingénieurs polytechniciens, du ministère de

[740] Entretiens, ministère de l'Intérieur, Rabat, Casablanca, 2015-2017

[741] Sur les discours publics sur la rupture que représente les nouveaux profils de walis: A. Dilaimi, « Tournant », *L'Économiste,* 30 juillet 2001 ; H. Berrada, « La vraie fin de l'ère Basri », *Jeune Afrique*, décembre 2002 ; A. Nachati, « Le nouveau concept de l'autorité territoriale », *La Gazette du Maroc*, 13 janvier 2003 ; A. Chankou, « Nouvelle approche », *Aujourd'hui le Maroc*, 26 juillet 2004 ;

[742] N. Zarrouk, « La concrétisation du nouveau concept d'autorité dans la promotion des investissements », *REMALD* n°25, 2001, pp. 53-68

[743] B. Mohamedi « Les techno-walis de la nouvelle ère : acteurs-clefs du développement », *La Gazette du Maroc*, 4 décembre 2001 ; « Les défis économiques des nouveaux walis », *Le Temps*, 29 novembre 2001

[744] Décret n°2-94-100 du 16 juin 1994 portant statut particulier de l'inspection générale de l'administration territoriale du ministère d'État à l'Intérieur.

l'Équipement, avaient ainsi été nommés gouverneurs, à Fès et à Taounate[745]. Mais surtout, en octobre 1998, Basri avait lancé en interne une réflexion pour réorganiser l'administration du ministère de l'Intérieur. Il en avait confié la charge à un proche collaborateur, M. Toulali et à M'hamed Dryef[746]. L'objectif de cette réforme était de scinder l'administration centrale en deux, avec un pôle consacré à l'économie et un autre aux affaires sécuritaires. En juillet 1999, le changement de règne et le « nouveau concept d'autorité » qui fournit un nouveau « cadre idéologique[747] » au ministère de l'Intérieur donnent une cohérence aux transformations en cours et permettent d'intensifier le rythme.

Aussi, en juillet 2001, la nomination des techno-wali amorce-t-elle le mouvement : le renouvellement de personnel s'opère par le transfert d'ingénieurs issus, pour la grande majorité d'entre eux, du corps de l'Équipement vers le ministère de l'Intérieur. Comme à chaque grande rupture au sein de ce dernier, le renouvellement se fait par touches progressives et par la « colonisation » des postes et des points névralgiques par les nouveaux entrants, à partir desquels se diffusent de nouvelles façons de faire. En décembre 2002, 19 gouverneurs et walis sont nommés, parmi lesquels 7 ingénieurs polytechniciens auxquels sont confiés les postes stratégiques, notamment celui de secrétaire général du ministère de l'Intérieur et de directeur général de la direction des Collectivités locales qui reviennent respectivement à Chakib Benmoussa et Saad Hassar, tous deux ingénieurs de grandes écoles au profil gestionnaire.

3. Les nécessaires adaptations des modalités d'intervention économiques des gouverneurs et wali

Le renouvellement du profil des walis fait écho aux puissantes transformations économiques du tournant des années 2000. Ces dernières modifient en profondeur les modalités d'intervention et d'influence des représentants de l'État dans l'économie. Les nouveaux profils gestionnaires nommés en juillet 2001 et l'institutionnalisation des compétences économiques des walis en janvier 2002 sont le plus souvent interprétées comme la nouveauté de la primauté de l'économique comme champ d'intervention ultime des représentants de l'État. Or la rhétorique des « nouvelles compétences »[748] masque l'enracinement de la présence tant des gouverneurs que des walis dans le champ économique. L'économie a en effet été le lieu d'affirmation de la « supériorité technique »[749] de l'administration territoriale sur les autres administrations, qu'elles relèvent du gouvernement central ou des communes.

---

[745] Directeur de l'École Hassania des Travaux publics, Mohamed Fassi Fihri, est nommé à Fès. Directeur des travaux publics au ministère de l'Équipement, Mohamed Allali, ingénieur Ponts et Chaussée, est, nommé à Touanat. Sur ces profils, R. Al Khattabi, *Les élites de l'administration territoriale : les Walis et les gouverneurs, op. cit,* p. 135 ; 136

[746] Entretien M'hamed Dryef, Rabat, avril 2016

[747] B. Hibou et M. Tozy, *L'État au Maroc,* op.cit.

[748] Dans sa thèse, V. Veguila del Moral note à propos de la place du wali dans la gestion des licences de pêche à Dakhla: « Il semble que les décisions d'ordre économique deviennent selon les cas une (nouvelle) ressource des walis pour la gestion localisée des conflits » in, *Politique du poulpe à Dakhla. Action publique, ressources naturelles et dynamiques sociales*, op. cit., 2011, p. 36O

[749] R. Chérifi, *Le Makhzen politique au Maroc hier et aujourd'hui*, Casablanca, Afrique-Orient, 1988, p. 82

a. Les modalités d'intervention jusqu'à la fin des années 1990

Un bref retour sur le dispositif d'intervention de l'administration préfectorale dans l'économie permet de saisir les logiques institutionnelles qui, d'un point de vue historique, ont commandé l'intervention du « wali-gouverneur » dans l'économie. J'emploi ici ce terme car jusqu'en 2001, comme je l'ai longuement analysé dans les chapitres précédents, le wali ne détenait pas de prérogatives administratives en dehors de celles tirées de sa fonction de gouverneur de la préfecture chef-lieu de la wilaya, en matière économique comme dans tous les autres domaines de l'activité publique. Jusqu'en 2001 donc, ses compétences économiques étaient deux ordres : le contrôle et la supervision[750]. Ces deux modalités étaient les seules à lui donner les moyens d'une intervention directe sur les acteurs économiques et politiques.

i. Intervenir par le contrôle

Les prérogatives en matière de contrôle s'exerçaient dans des domaines spécifique[751]. Le contrôle des prix, de l'approvisionnement des villes et de l'hygiène des établissements publics et privés étaient les trois domaines historiques d'intervention de la division économique des préfectures. Les contrôles s'exerçaient d'abord à travers l'enquête administrative. Fait exclusif de la division économique de la préfecture, l'enquête était menée à la seule discrétion du wali-gouverneur et n'aboutissait pas sur des sanctions, à la différence des « inspections de contrôle », seconde modalité d'intervention du gouverneur-wali, qui en prenaient le relais. Celles-ci étaient diligentées par les services préfectoraux compétents (division urbanisme, hygiène, ...)[752] sur accord du wali-gouverneur. Des brigades d'inspection pouvaient être créées de manière *ad hoc* et étendre ainsi le champ d'intervention des contrôles et du pouvoirs de « police économique »[753] du wali-gouverneur. En outre, en matière de police économique, le wali-gouverneur avait des prérogatives dans des secteurs bien spécifiques. Le premier d'entre eux était l'urbanisme pour lequel les gouverneurs étaient seuls habilités à recourir à la force publique pour détruire les constructions « édifiées sans autorisation »[754]. Le second secteur était le tourisme, avec l'institution de brigades touristiques, un corps spécialisé composé d'éléments de la police nationale (la DGSN) qui a été placée sous l'autorité des walis et gouverneurs, le secteur ayant été consacré dans les années 1990, secteur d'intérêt national, placée sous l'autorité du gouverneur.

---

[750] Sur les pouvoirs économiques du wali-gouverneur : A. Lamrani, « Le rôle du gouverneur », op. cit., « Paragraphe I. L'interventionnisme économique du gouverneur, une dimension de l'ordre public économique », pp. 530-547

[751] Sur la description de l'action du gouverneur en matière de prix : Ibid, pp. 541-544.

[752] J'étudie ces inspections de contrôle de manière concrète dans la seconde partie de la thèse, pour le cas spécifique des transports urbains, principalement dans les chapitres 6 et 7.

[753] Hamouda El Caïd, *Le gouverneur et la gestion des affaires locales*, op.cit, 1996, p. 164

[754] Sur ce sujet : « Le gouverneur joue un rôle déterminant en matière de police de la construction : c'est lui qui décide, soit de sa propre initiative soit sur demande du président du conseil communal, du recours à la force publique pour détruire les constructions édifiées sans autorisation sur des terrains qui ne sont pas ouverts à l'urbanisation » cité dans « Dynamique urbaine et développement rural au Maroc », chapitre 4, « La gestion de l'espace urbain au Maroc entre les logiques administratives et les logiques des populations », HCP , 1999 p. 211

Du fait du poids de l'économie administrée, la division économique de la préfecture était, jusqu'au tournant des années 1990, aux avant-postes de l'organisation économique de la ville grâce précisément aux contrôles[755]. C'était particulièrement le cas à Casablanca, compte tenu de l'importance de l'économie dans la première métropole du royaume, et en conséquence de son poids dans l'économie nationale. Un ancien responsable de la division économique, en poste entre 1977 et 1989, nous en a fait ainsi le récit.

> « Je suis rentré à la division économique de la préfecture de Casablanca en 1977. Il faut s'imaginer ce que c'était à l'époque. Nous étions plus d'une centaine de personnes à avoir été recruté, lors de notre service civil. A Casablanca, la division économique était très importante : il y avait un pôle approvisionnement, qui s'occupait de la gestion des produits de première nécessité (le thé, le sucre, la farine). Casablanca était le pôle économique de tout le Maroc, c'était une porte d'entrée des produits importés, le lieu d'implantation des usines et surtout le lieu où on trouvait tous les grossistes. Donc on devait équilibrer la gestion de l'approvisionnement pour le reste du Maroc, veiller à ce qu'il n'y ait pas de stockage à des fins de spéculation. Ensuite, il y avait le contrôle des prix. Ça touchait tous les produits. Nous faisons les mercuriales de prix car tous les produits étaient homologués et il y avait une grande possibilité de variation des prix, donc c'était nous, à la préfecture, qui validions les hausses des prix. Si jamais les commerçants n'affichaient pas les prix, on les sanctionnait et on pouvait même aller jusqu'à la fermeture. Ensuite, on gérait le contrôle des activités réglementées, notamment dans le secteur tertiaire. Ça allait des agréments pour les courtiers d'assurance aux agréments de transport mais aussi la gestion des établissements hôteliers : les bars et les restaurants, c'était la DAG, car il y avait la licence d'alcool, mais on gérait avec eux, notamment nous on se chargeait de contrôler les produits de contrebande. J'avais mis en place une équipe de contrôleurs chez moi, qui sortait avec les officiers de police de la DAG. Bref, tout ça pour vous dire que j'avais bien plus de pouvoir en tant que chef de la division économique que lorsque j'ai été par la suite gouverneur »[756].

Avec la dérèglementation des prix et la libéralisation du commerce extérieur du milieu des années 1990, l'activité de contrôle de la division économique de la préfecture a perdu de sa pertinence[757]: l'action en matière de prix s'est réorientée sur le contrôle des lieux d'entreposage pour empêcher les pratiques de stockage à des fins spéculatives, principalement dans les périodes de surchauffe de la consommation, comme le mois de ramadan[758].

---

[755] A noter en matière de contrôle des prix, la création en 1982 du *Mohtassib* : cette vielle institution a été réactivée en 1982, au lendemain des émeutes de Casablanca. Ses compétences sont cependant plus symboliques qu'effectives. Voir M. Zirari-Devi, « La hisba au Maroc : hier et aujourd'hui » dans H. Bleuchot dir., *Les institutions traditionnelles dans le monde arabe*, Khartala, Paris, 1996, pp. 71-85.

[756] Entretien avec Mohamed Al Houamane, ancien responsable de la division économique de la préfecture de Casablanca (1977-1987), Casablanca, mai, 2017

[757] Avec la loi sur les prix en 1999, on a assisté à la déréglementation de la quasi-totalité des produits, à l'exception des produits pharmaceutiques, des produits « subventionnés » par la caisse de compensation, et des prix des services de transport (voyageurs et urbains).

[758] Durant cette période les contrôles de la wilaya restent jusqu'à aujourd'hui largement publicisés. « Casablanca. Les contrôles se multiplient pendant le Ramadan », *Le Matin du Sahara*, 2 aout 2012 ; « Ramadan. Le ministère de l'Intérieur s'active pour éviter la flambée des prix », *Huffington post*, juillet 2017

Il est à noter que les compétences en matière d'usage de la force publique étaient d'un point de vue juridique rattachées à la fonction de gouverneur[759]. Aussi, pour le wali de Casablanca, ces prérogatives valaient, d'un point de vue légal, uniquement pour le territoire d'autorité de la préfecture de Casa-Anfa, tout comme celles-ci valaient, en 2000, pour les sept gouverneurs des préfectures qui formaient la wilaya de Casablanca sur leur propre territoire d'autorité. Bien évidement dans la pratique, le wali de Casablanca a pu jouer de ses prérogatives de gouverneur sur l'ensemble du territoire. En réalité, tout dépendait de la manière dont il concevait son rôle – gouverneur uniquement et faisant une coordination *ad minima* ou wali superviseur de l'ensemble de la ville – et de la relation qu'il entretenait avec les autres gouverneurs.

ii. Intervenir par la supervision

La supervision était le second registre d'intervention du wali-gouverneur dans l'économie : elle s'exerçait elle aussi à travers deux dispositifs, les commissions et la tutelle.

Le mode d'administration par commission mettait en relation le wali aux fonctionnaires territoriaux : la montée en puissance de cette modalité d'intervention a accompagné la diversification de l'économie. L'extension du champ d'intervention des gouverneurs dans l'économie s'est alors appuyée sur la création de commissions administratives *ad hoc* et de comités techniques de suivi. Ce mode d'administration s'est progressivement étendu à un grand nombre de secteurs. Sans chercher à être exhaustif, on peut citer l'agriculture[760]. Ce dernier a été le domaine historique d'intervention du gouverneur avec l'institution des commissions (par les lois de la réforme agraire de 1963, 1966 et 1972 ou le code d'investissement agricole de 1969) et de différents comités techniques des offices régionaux de mise en valeur agricole mis en place pour le suivi des programmes agricoles[761]. On peut également citer l'emploi, avec les commissions de main d'œuvre de la Promotion nationale[762], placée en 1966 sous la responsabilité du gouverneur, ou le tourisme, avec l'institution d'une commission locale pour le classement hôtelier[763], sans compter la création des commissions *ad hoc* qui répondaient à des besoins localisés, comme les situations « d'urgence économique »[764], par exemple pour la lutte contre la sécheresse[765] ou à des programmes économiques spécifiques comme l'aménagement

[759] La compétence de maintien de l'ordre est attachée d'un point de vue juridique à la fonction de gouverneur à travers le dahir de février 1977 fixant le statut des gouverneurs stipule. L'article 3 stipule « le gouverneur est chargé du maintien de l'ordre dans la préfecture ou province. Il peut utiliser les Forces auxiliaires, les Forces de Police et faire appel à la Gendarmerie Royale, at aux Forces Armées Royales dans les conditions prévues par la loi.

[760] Sur le rôle du gouverneur « dans le développement de l'agriculture » : A. Lamrani, *Le rôle du gouverneur*, op. cit., p. 537-539

[761] A titre d'exemple : commission provinciale chargée du contrôle des opérations immobilières dans le monde rural ; Commission chargée de veiller à l'exécution du programme de distribution des terres; Commission provinciale du code des investissements agricoles, appelé aussi comité technique de l'ORMVA ; Commission du crédit agricole de contrainte par corps à l'égard des débiteurs présidée par le gouverneur, etc…Voir le chapitre 5

[762] Commission de main d'œuvre instituée par décret royal n° 3-19-1966

[763] Commission locale de classement touristique instituée par le décret du 16 février 1982.

[764] Hamouda El Caid, *Le concept de l'autorité locale au Maroc. Évolution et pratique*, op. cit, p. 218

[765] Comité de vigilance pour utilisation rationnelle de l'eau en période de sécheresse ; Comité pour les Touiza lors des labours précoces, …etc..

des zones industrielles au tournant des années 1980[766] et les programmes d'habitat économique, avec la « commission des 200 000 logements »[767] établie en 1995.

A travers les commissions, les walis-gouverneurs supervisaient deux types d'activité. Il s'agissait en premier lieu des processus d'allocation des ressources distribuées par l'État, à l'instar de la distribution des ressources foncières gérées par le ministère de l'Intérieur, des autorisations administratives pour l'exploitation d'activités réglementées comme le transport ou encore des subventions d'investissement prévues dans le code agricole et des prestations de service à travers les comités technique des Offices agricoles. Les différentes commissions et comités n'ont évidemment pas fonctionné sur un mode homogène, ni au cours du temps, ni même en fonction des gouverneurs qui les présidaient. En outre, les autorisations étaient pour certaines soumises à des mécanismes de décision qui faisaient intervenir l'administration centrale comme dans le cas des agréments de transport[768]. En revanche deux principes ont toujours été présents, qui l'un et l'autre accordaient une place centrale au gouverneur dans le processus de distribution des ressources réglementées : d'une part, les commissions étaient des espaces de concertation dans lesquels le gouverneur en tant que président concentrait tous les pouvoirs exécutifs et dès lors pouvait réunir la commission, ou non ; d'autre part, l'individualisation des procédures de distribution des ressources foncières comme des autorisations et autres licences administratives a contribué à mettre en relation directe les bénéficiaires avec le gouverneur ou les membres de son administration[769].
Le second type d'activité prise en charge à travers les commissions était la supervision de l'exécution des programmes gouvernementaux. Elle se faisait à travers un comité technique préfectoral qui avait été formellement institué en 1977, avec la publication du dahir sur le statut des gouverneurs, mais aussi et surtout à travers les différentes commissions et comités créés de manière *ad hoc*. Jusqu'au milieu des années 1990, le wali-gouverneur n'avait pas de rôle institutionnel en matière de planification et de programmation des équipements qui était concentrée aux mains de de l'échelon central. Toutefois, dans la pratique, les gouverneurs ont fini, dès le tournant des années 1970, par « s'imposer dans les commissions nationales de préparation des plans quinquennaux », comme le notait Brahim Zyani[770].

La tutelle était le second dispositif de supervision de l'action publique[771]. Elle mettait en rapport les walis et gouverneurs avec les élus locaux, les administrations communales et les différents établissements municipaux et territoriaux[772]. Les modalités institutionnelles d'exercice de la

[766] Commission foncière pour acquisition de terrains pour aménagement industriels : A. Kaioua, « L'évolution récente des outils d'aménagement industriel au Maroc : de nouveaux acteurs et de nouvelles stratégies », in , *L'urbain dans le monde arabe. Politiques, instruments et acteurs*, Paris, CNRS éditions,1999, pp. 135-161
[767] Circulaire du ministère de l'Habitat et du ministère de l'Intérieur du 12 juin 1995 pour le programme des 200 000 logements
[768] J'étudie concrètement ce point dans le chapitre 10
[769] Pour l'attribution des ressources foncières, voir chapitre 5 et pour la distribution des agréments de taxi, voir le chapitre 10.
[770] B. Zyani, « Espace urbain et gestion des grandes villes », in A. Sedjari (dir.), *Etat, espace et pouvoir local. Réflexions sur le Maroc et les pays en développement*, Editions Guessous, Rabat, 1991, p. 160
[771] Sur l'inventaire des différentes modalités de la tutelle, voir M. Bahi, *Les compétences du wali, du gouverneur et d'autres agents d'autorité,* Imprimerie Najah el Jadida, Casablanca, 2005.
[772] D. Basri, *L'administration marocaine,* op.cit.

tutelle différaient selon la nature rurale ou urbaine des territoires et selon la taille des agglomérations urbaines. Ainsi, à Casablanca, la tutelle faisait intervenir le wali-gouverneur à différentes échelles de l'action communale. Il exerçait la tutelle sur les communes urbaines relevant du territoire de la préfecture de Casa-Anfa et en tant que wali, il assurait la tutelle sur la Communauté Urbaine de Casablanca (CUC), l'instance de coordination supra-communale. Jusqu'en 1994, compte tenu du dispositif de tutelle spécifique pour Casablanca et Rabat[773], le wali-gouverneur exerçait les compétences exécutives des présidents de commune. A ce titre, il était à la fois exécutif des assemblées délibérantes, ordonnateur des budgets communaux et chef du personnel administratif municipal. Ce dispositif d'exception a été supprimé en 1994 à Casablanca, replaçant le wali-gouverneur dans un mode d'administration indirecte du fait du contrôle administratif a priori. Il intervenait en outre dans l'élaboration des budgets communaux et dans la préparation des ordres du jour des assemblées communales. Enfin, toujours au titre de la tutelle et de la « défense de l'intérêt général sur les intérêts locaux[774] », le wali-gouverneur présidait les conseils d'administration des établissements territoriaux et municipaux, comme les régies de service public (transport, eau, électricité).

Cette revue sommaire du dispositif administratif fait apparaître les logiques qui, au regard du pouvoir central, commandaient le rôle du wali-gouverneur dans l'économie. Celles-ci étaient donc de deux ordres : premièrement, le contrôle des mobilités économiques et sociales, à travers la supervision de la distribution des ressources ; et deuxièmement, un rôle incitatif, à travers les commissions et la tutelle qui consistait à « faire-faire ». Ils n'ont jamais eu de responsabilité directe dans l'exécution des programmes et des politiques publiques. Le rapport du wali-gouverneur à l'autorité a donné toute sa force aux dispositifs institutionnels : les commissions comme l'exercice de la tutelle reposaient avant tout sur l'autorité non discutée du wali-gouverneur. Cependant, cette autorité a commencé à être remise en question à la fin des années 1990, avec les changements politiques qui se sont alors amorcés. Ce dispositif institutionnel et administratif a montré ses limites face aux puissantes transformations économiques des villes. Les transformations du rapport à l'autorité et la montée en puissance du gouvernement indirect dans les grandes agglomérations urbaines ont remis en question son efficacité.

b. La nouvelle configuration du gouvernement des villes dans les années 2000

Dans les grandes villes, la décennie 1990 est en effet incontestablement celle de la montée en puissance du gouvernement indirect.

i. La montée en puissance du gouvernement indirect

Sous l'effet des transformations économiques et sociales, de nouveaux acteurs font leur apparition. Il s'agit d'abord des acteurs associatifs, avec l'épanouissement au tournant des

[773] En 1980, la charte sur les collectivités locales est amendée pour Casablanca et Rabat : un décret transfère les prérogatives exécutives des présidents de commune au gouverneur. Décret-loi n°2-80-55 du 2 septembre 1980 qui rétrocède au gouverneur de Casablanca les pouvoirs de l'exécutif communal

[774] M. Rousset, *Le service public au Maroc*, Rabat, Ed. La Porte, 1994, p. 54

années 1990 de la « société civile »[775] : celle-ci vient répondre à la pression des demandes sociales et pallier aux insuffisances de l'État, prenant en charge la réalisation d'un grand nombre de services et d'équipements collectifs, et ce sous l'œil mi- méfiant et mi- encourageant de l'État qui accepte les financements mais rechigne à les faire participer plus activement à la décision publique[776]. Le secteur privé entrepreneurial joue ensuite un rôle de plus en plus grand dans le gouvernement de la ville : il est sollicité pour prendre en charge l'équipement du foncier industriel[777], pour développer des programmes d'habitat collectif jusque-là pris en charge par les établissements publics et enfin pour assurer la gestion des services publics locaux. Ainsi, en 1998, la gestion de l'eau, l'assainissement et la distribution de l'électricité à Casablanca a été déléguée à la Lyonnaise des Eaux[778]. Cette mise en concession relance un mouvement de privatisation des services locaux qui avait été limité dans les années 1980 au seul transport urbain, introduisant un nouveau type d'acteurs dans la gestion de la ville, les grands opérateurs internationaux. Enfin, le troisième type d'acteurs qui participe au gouvernement de la ville mais de manière informelle est le lotisseur et petit promoteur privé[779]. Dans la périphérie des grandes agglomérations urbaines, ils prennent en charge la réalisation de quartiers d'habitats « informels » devenus à la fin des années 1990 des villes à part entière, empêchant le wali-gouverneur de jouer son rôle de superviseur et de maîtrise les circuits d'accumulation des ressources[780]. En outre, à Casablanca, le desserrement de la tutelle du wali-gouverneur sur les élus locaux, avec en 1994 la suppression du dispositif d'exception qui confisquait jusque-là les compétences exécutives des présidents de communes au profil de l'autorité territoriale, assure à la fin des années 1990 la montée en puissance des élus locaux dans le gouvernement de la ville, renforçant ainsi le caractère indirect du mode de gouvernement de la ville[781].

La montée de nouveaux acteurs de gouvernement et du gouvernement indirect fait apparaître de nouveaux besoins en intermédiation. Dès le milieu des années 1990, la nécessité se fait sentir de réaménager les modalités d'intervention de l'administration territoriale. Ainsi, en 1995, le ministère de l'Intérieur a recours à un nouvel instrument. Dans son rapport aux élus locaux, il organise un audit des collectivités locales, ce qui est une première[782]. En outre, les SLAPI,

---

[775] Sur émergence société civile : voir par exemple, A. Ghazali, « Contribution à l'analyse du phénomène associatif au Maroc », *Annuaire de l'Afrique du Nord*, tome XXVIII, 1989, p. 243-260 ; M. Ameur, "Les associations de quartier, nouveaux acteurs en milieu urbain marocain" *in* Signoles, P., G. El-Kadi, and R. Sidi Boumedine, *L'urbain dans le monde arabe. Politiques, instruments et acteurs*, Paris, CNRS éditions,1999 ; M. Catusse, « Le charme discret de la société civile. Ressorts politiques de la formation d'un groupe dans le Maroc" ajusté", *Revue internationale de politique comparée*, 2002, vol. 9, no 2, p. 297-318.

[776] Sur le rapport ambigu à la société civile dans les années 1990 : Voir sur l'historique des rapports, N. Rouini, « Etat société civile rapport de confiance ou de méfiance », *Remald,* mai juin 2014, n°116

[777] A. Kaioua, « L'évolution récente des outils d'aménagement industriel au Maroc : de nouveaux acteurs et de nouvelles stratégies », in P. Signoles, G. El Kadi, R. Sidi Boumedine (dir.), *L'urbain dans le monde arabe. Politiques, instruments et acteurs*, IREMAM/CNRS, 1999, pp. 135-161

[778] S. Haouès Jouve, *Vingt ans de politique d'assainissement à Casablanca : enjeux, acteurs et limites*, Thèse de doctorat en urbanisme et aménagement, Paris 8, 1999.

[779] P. Signoles, G. El-Kadi, and R. Sidi Boumedine, *L'urbain dans le monde arabe. Politiques, instruments et acteurs*, Paris, CNRS éditions,1999

[780] W. Belarbi, « Les mobilisations sociales dans les territoires périphériques de Casablanca pendant les années 1990 », *L'Année du Maghreb, n°*12, 2015

[781] J'étudie cela en détail dans la partie 2.

[782] K. Bouayachi, « Évaluation générale de la mission d'audit des collectivités locales menées en 1995-1996 », in M. Harakat, (dir.) *La gouvernance locale au Maroc*, Université Mohamed V, Rabat, 2003

instrument d'un nouveau genre pour traiter avec les investisseurs privés, est mis en place au début des années 1990[783].

ii. Les nouveaux besoins d'intermédiation

La culture d'autorité au sein des préfectures s'avère inadaptée face au nouveau contexte. A la fin des années 1990, la culture verticale du commandement et le légalisme administratif qui caractérise l'éthos de l'administration territoriale empêche le wali-gouverneur de s'ouvrir aux acteurs situés en dehors de l'appareil d'État et de traiter avec eux. Le témoignage de l'ancien wali A. Moujahid est éclairant pour comprendre le rapport que les agents préfectoraux entretenaient à la société civile : « l'administration accueille avec circonspection le concept de gouvernance qui met en avant une irruption de la société civile bigarrée et avançant dans le désordre[784] ». Et l'ancien wali d'ajouter que les hésitations de l'administration à prendre en compte les acteurs de la société civile étaient alors alimentées par « l'absence de textes faisant clairement appel à ses compétences ».
Avec opérateur économiques, le lien est encore plus ambivalent. De fait, seules les compétences de police économique organisent le lien formel entre l'administration territoriale et les opérateurs privés, ce qui explique le caractère violent des formes de négociation entre eux. L'exemple emblématique est le rapport que le wali-gouverneur entretient avec les promoteurs-constructeurs dans les périphéries urbaines. Ces derniers sont en partie tolérés et en partie réprimés, avec à la fin de 1990, la multiplication des destructions de constructions illégales, par exemple à Casablanca dans le quartier de Lahrayounine[785]. Un autre exemple paradigmatique de cette difficulté de négociation qui entraîne une violence d'Etat est la fameuse « campagne d'assainissement » de 1995-96[786]. Enfin, les transformations du rapport à l'autorité au cours de ces années affaiblissent l'emprise de l'administration territoriale, et en premier lieu celle du wali-gouverneur, principalement du fait de la montée en puissance des élus locaux. Cette montée est d'abord visible dans les discours. Les rencontres des collectivités locales sont l'occasion pour les élus de critiquer haut et fort la présence du gouverneur au sein des commissions et comités[787], présence qui empêcherait « une parole libre »[788]. Cette montée en puissance des élus se voit ensuite dans la pratique. Avec la pluralisation politique plus assumée des élus au tournant des années 1990, on assiste à une montée des conflits entre l'administration et les élus locaux, ces derniers contestant de manière de plus en plus fort les décisions de la tutelle. Ainsi, les élus de Casablanca ont refusé de financer la restructuration du transport urbain comme le souhaitait le ministère de l'Intérieur[789]. En second lieu, la montée et l'affirmation des

[783] Sur ce sujet, voir le chapitre 5
[784] A. Moujahid, « Le wali, pivot de la gouvernementalité, mythe ou réalité », art.cité, p. 295.
[785] W. Belarbi, « Les mobilisations sociales dans les territoires périphériques », art.cité
[786] Sur une lecture de la campagne d'assainissement : B. Hibou, « Les enjeux de l'ouverture au Maroc : dissidence économique et contrôle politique », *Les Etudes du CERI,* n° 15, avril 1999 ; B. Hibou, M. Tozy, « Une lecture d'anthropologie politique de la corruption au Maroc: fondement historique d'une prise de liberté avec le droit », Tiers-Monde, 41(161), 2000, 23-47
[787] En juin 1994, à l'occasion du 6eme colloque national sur les collectivités locales, trois partis politiques, l'USFP, l'Istiqlal, et PPS, publient un communiqué pour dénoncer "la prééminence du gouverneur" : ce communiqué est repris dans le quotidien *L'opinion* du 28 juin 1994.
[788] Compte rendu du V[ème] colloque des collectivités locale, 1992
[789] Point étudié dans le chapitre 6

opérateurs privés dans le gouvernement de la ville modifient les rapports de force : l'impossibilité de recouvrir les taxes et arriérés des opérateurs de bus à l'égard de la ville de Casablanca montrent au milieu des années 1990 ouvertement la transformation des rapports d'autorité (voir infra). C'est ce qui explique que Dryef ait pu faire le constat suivant : « A la fin des années 90, il y avait une grande inefficacité des élus mais aussi et surtout de l'administration. La société marocaine était devenue très complexe et l'administration peu efficace : prenez l'exemple du recouvrement fiscal, le ministère de l'Intérieur n'arrivait plus à recouvrir les impôts locaux sans compter que l'administration était devenue pléthorique, on ne savait plus qui faisait quoi (…)[790] ».

*

* *

A la veille de la redéfinition du rôle et de la place du wali, le constat est donc établi d'une perte d'emprise du ministère de l'Intérieur sur la société. Ses hommes, ses dispositifs et sa culture autoritaire s'avèrent de moins en moins efficaces face à la montée de nouveaux acteurs de gouvernement de la ville. C'est ce qui explique que le nouveau discours d'autorité qui priorise l'économie et l'ouverture au dialogue soit précisément rédigé par les fins connaisseurs de ce ministère, conscients plus que tous autres de la nécessité de changer de culture, de perception et de dispositifs. Le 12 octobre 1999, à Casablanca, le roi Mohamed VI s'adresse aux élus et agents de l'administration, annonçant un « nouveau concept d'autorité ». Or l'élaboration de ce discours est officiellement le fait de Driss Basri, encore ministre de l'Intérieur pour quelques jours, mais dans les faits, il a été écrit par M'hamed Dryef, comme ce dernier me l'a lui-même raconté.

> « (...) Le nouveau concept d'autorité, c'est moi qui l'ai écrit ! Driss Basri dans une interview en a revendiqué la paternité, mais moi, j'ai été le scribouillard (rire). Le nouveau concept d'autorité, c'est quoi ? Eh bien, il fallait vendre à la population le nouveau règne mais en même temps nous étions toujours dans la continuité. Le roi changeait mais il n'y avait pas de rupture. Le Maroc c'est le Maroc et c'était toujours la monarchie. On s'est dit : « quoi faire de nouveau tout en assurant la continuité ? ». Justement l'autorité c'est important, c'est très symbolique. Et puis, les élus commençaient beaucoup à la contester. On a pensé à « nouveau concept » mais ce n'était pas pour autant une rupture car les choses commençaient à changer depuis un moment. Hassan II avait initié toute une série de choses. Le processus de changement avait commencé avant le nouveau règne. Donc le nouveau concept d'autorité n'avait rien de très nouveau. Il disait simplement aux agents de l'administration : il faut plus d'écoute et une plus grande capacité à être ouvert »[791].

C'est dans ce contexte qu'il faut donc comprendre non seulement la lettre royale et l'institutionnalisation du wali, mais aussi le changement de profil des walis. En mettant au

[790] Entretien avec M. Dryef, Rabat, avril, 2016
[791] Entretien avec M. Dryef, Rabat, avril, 2016

centre des relations entre l'État et la société l'attention aux « demandes sociales » mais aussi l'efficacité de l'administration et de l'action publique, en bref la question (non explicitée) de la responsabilité gestionnaire et de l'expertise managériale, le changement de profil des walis et les compétences qu'il leur était demandées était devenu inévitable. Si tous les walis ont été des technocrates, les walis du tournant des années 2000 se devaient d'être des walis technocrates du management.

Chapitre 5. Intermédiation et nouvelle raison d'État : les nouveaux dispositifs économiques du wali

Les chapitres précédents ont fait apparaitre la nouvelle configuration qui émerge au tournant des années 2000. La pluralisation des acteurs gouvernementaux, des acteurs politiques et économiques modifie les conditions d'exercice du pouvoir : en réponse à cette nouvelle reconfiguration, la lettre royale repositionne le wali et redéfinit les modalités de son intervention auprès des opérateurs privés, en lui confiant la responsabilité de l'investissement.

Cette redéfinition s'accompagne de nouvelles prérogatives pour le wali et le dote de nouveaux instruments de gouvernement : les centres régionaux d'investissement qui sont placés sous leur autorité et le pouvoir administratif de dérogation foncière, auquel s'ajoute dans ce moment de déconcentration au nom de l'investissement, un pouvoir de dérogation en matière d'urbanisme. Ce chapitre se propose d'interroger la nature de ces instruments. Qu'est-ce que ces nouveaux dispositifs disent de la reconfiguration des modes de gouvernement du wali ?
Dans une première partie, nous interrogerons la mise en œuvre du centre régional d'investissement de Casablanca, et dans une seconde nous attacherons à comprendre la signification du pouvoir de dérogation, ceci permettra de mettre en lumière l'émergence de nouveaux modes de gouvernement.

1. Les Centres régionaux d'investissement : institutionnaliser l'intermédiation

La lettre royale de janvier 2002 introduit un nouveau dispositif pour prendre en charge l'investissement, les Centres Régionaux d'Investissement (CRI) qui ont deux fonctions : l'aide à la création d'entreprise et l'assistance aux investisseurs dans leur démarche d'investissement. Structures *ad hoc* placées sous l'autorité du wali, les CRI constituent une innovation institutionnelle à double titre. D'une part, c'est la première fois qu'une instance administrative est institutionnellement rattachée à la fonction de wali. Jusque-là, ce dernier ne disposait d'aucun appareil en propre. D'autre part, comme le stipule l'article 3.5 de la lettre royale, « l'organisation et le fonctionnement » des Centres régionaux sont laissés à la discrétion des walis. C'est là aussi une première qui ouvre la voie à un traitement différencié de l'investissement en fonction des walis et des territoires, et donc *in fine* en fonction des investisseurs.
Quel sens donner à la création des CRI ? A quelles finalités répondent-ils ? Comment sont-ils mis en œuvre par les walis ? Quels rôles jouent-ils donc concrètement dans la promotion de l'investissement ? Pour répondre à ces questions, je me propose de centrer l'analyse sur le Centre Régional d'Investissement de Casablanca. La structure y est mise en place par le wali Driss Benhima, l'un des six techno-walis nommés en juillet 2001. C'est l'un des premiers centres sur les 16 à être opérationnel : il est inauguré par le roi en août 2002, six mois après son annonce par la lettre royale.

a. Les CRI : un appareil au service du wali

La Lettre royale fixe les contours des centres régionaux d'investissement : ils sont composés deux « guichets »[792], l'un dédié à la création d'entreprise et l'autre destiné à l'aide aux investisseurs dans la réalisation de leur projet d'investissement, en fournissant « information et assistance » et en facilitant l'obtention des actes administratifs nécessaires à l'investissement. La mission des CRI n'est pas sans faire penser à un ancien dispositif, le SLAPI (Service des Liaisons Administratives et des Projets d'Investissement).

i. Les SLAPI, des CRI avant l'heure

Les SLAPI ont été créés en 1989, à la suite d'une autre lettre royale, celle de Hassan II sur l'investissement[793]: celle-ci dénonçait les « multiples procédures administratives (...) décourageant l'investissement » et fixait « un délai de traitement pour les dossiers d'investissement[794] ». A cette époque, les directives royales s'étaient concrétisées par la création, au sein des préfectures et des provinces, de ces cellules instituées par une circulaire du ministre de l'Intérieur[795]. Logées au sein des divisions économiques, elles étaient placées sous l'autorité des gouverneurs. Elles avaient à leur tête un responsable « obligatoirement » diplômé de l'enseignement supérieur et ayant accumulé une expérience au sein de l'administration territoriale[796]. Leurs missions étaient de trois sortes : « orienter et assister les investisseurs dans leur démarche auprès de l'administration », « suivre les projets d'investissement » et « instruire les requêtes des promoteurs »[797]. Dans la pratique, les SLAPI ont joué un rôle d'intermédiaire entre l'investisseur privé et l'administration, comme l'a décrit M. Arafa, ancien gouverneur d'El Jadida, lors d'une interview dans la presse économique marocaine.

> Les SLAPI, c'était surtout un bureau pour recevoir les requêtes des investisseurs et faciliter les démarches administratives auprès des services extérieurs. C'était une initiative uniquement du ministère de l'Intérieur, donc il avait une dimension peu importante par rapport au CRI d'aujourd'hui. En fait, leur existence dépendait totalement des gouverneurs. Quand j'étais à la province d'El Jadida, j'ai voulu leur donner de la consistance. Donc j'ai mis sur pied une commission provinciale des investissements et j'ai demandé au chef du SLAPI de s'en occuper. Le principe était que chaque dossier qui passait au niveau de la province était immédiatement répercuté au service extérieur concerné, avec une lettre au format préétabli : on avait fixé un délai de

[792] Article 3 et 4 de la lettre royale relative à la gestion déconcentrée de l'investissement, 9 janvier 2002.
[793] Lettre royale adressée au Premier ministre Driss Laraki, 14 juin 1989. La Lettre reproduite dans la circulaire du Premier ministre n°39-99 du 18 juillet 1989 adressée aux ministres d'État et aux ministres dont l'objet porte sur « les modalités d'application de la lettre royale »
[794] Ibid
[795] La circulaire d'août 1989 du ministère de l'l'intérieur qui institue les SLAPI, est précédée d'une circulaire du Premier ministre chargée de mettre en application la lettre royale. La circulaire du Premier ministre prévoit la création auprès de chaque ministre d'une cellule dédiée à l'investissement et d'un comité à l'échelon provincial et préfectoral, auprès des gouverneurs pour assurer un suivi des dossiers d'investissements.
[796] Sur l'expérience des SLAPI à Casablanca : « Les SLAPI attendent les promoteurs », *L'Economiste*, 10 mars 1994
[797] ibid

> réponse, en prenant comme référence la lettre royale de 1989. C'était deux mois. Ensuite, une fois que vous aviez l'accord rendu, il s'agissait de vérifier la faisabilité opérationnelle, que le foncier soit bien débloqué, etc. Donc nous, à El Jadida, on a fait encore mieux, on a mis en place une sous-commission pour faire le suivi. Pour jouer ce rôle d'intermédiaire, la principale ressource des SLAPI était d'ordre symbolique, elle reposait sur l'autorité du gouverneur, comme le notait, dans la presse de l'époque, le responsable du SLAPI de l'une des préfectures de Casablanca : « Les pouvoirs du SLAPI sont étendus via le gouverneur ou le wali. En effet, c'est de cette autorité là qu'il se réclame face aux autres administrations. L'augmentation des pouvoirs du gouverneur, leur consécration officielle en tant que coordinateur des services extérieurs profitent au SLAPI »[798].

Toutefois, comme le rapporte ce même article, le bilan des SLAPI s'est avéré mitigé : « les promoteurs hésitent à franchir le pas des préfectures[799] ». Aussi, quelques préfectures le maintiennent-ils, mais la plupart l'abandonnent rapidement. Au milieu des années 1990, le discours sur les bienfaits de l'aide aux investisseurs n'est pas encore adopté par les dirigeants du ministère de l'Intérieur qui restent sur des représentations autoritaires de leurs fonctions et qui ont encore une conception du privé et de l'entreprise qui empêche la plupart des gouverneurs et des agents d'autorité de les assister réellement.

Les CRI s'inscrivent dans la continuité du SLAPI ; ils ont même directement bénéficié de cette expérience antérieure puisque le secrétaire général du ministère de l'Intérieur qui travaille à l'élaboration des CRI et de la lettre royale, M. Arafa, avait lui-même créé un SLAPI lorsqu'il était gouverneur d'El Jadida à la fin de l'année 1990. Les CRI reprennent le principe d'une intermédiation de l'autorité territoriale entre l'investisseur et l'administration. Mais deux différences de taille les distinguent. D'une part, le contexte idéologique a changé : désormais on l'a vu, l'investisseur est considéré dans la pensée d'État, y compris dans celle du ministère de l'Intérieur, comme la clé de réussite du développement économique du pays ; il faut donc tout faire pour l'aider. D'autre part, dans la nouvelle configuration, le « bureau de liaison administrative » est pensé comme une structure administrative à part entière. Il est placé sous l'autorité exclusive du wali de région, et non plus sous l'autorité indifférenciée du gouverneur et/ou du wali.

ii. L'administration du wali avant les CRI

Comme je l'ai montré dans les chapitres précédents, la lettre royale et la création des CRI permettent de dépasser les conflits qui, pendant deux ans, ont entouré le projet de créer une structure dédiée à l'investissement. Au-delà des compétitions politiques dont j'ai évoqué la teneur précédemment, les CRI introduisent une nouveauté majeure dans le champ institutionnel : c'est en effet la première fois qu'une instance administrative est directement rattachée, d'un point de vue institutionnel, à la fonction de wali. A Casablanca, jusqu'en 2001, l'administration du wali se confondait avec celle de la préfecture de Casa-Anfa qui, symboliquement, abritait le siège de la wilaya.

[798] Ibid.
[799] Ibid.

En juillet 2001, au moment où Driss Benhima est nommé wali, la wilaya et préfecture de Casa-Anfa est un mastodonte dans le champ institutionnel local[800] : elle est divisée en « 27 divisions administratives »[801] et elle emploie plus de « 1.000 personnes »[802] . Le plus gros des troupes (entre 300 et 400 personnes) forme les services d'information et de renseignement[803]. Ce personnel est intégré à la puissante Direction des Affaires générales (DAG). Rattachée directement au wali-gouverneur, la DAG[804] regroupe à la fois les services traitant de l'information et les services dits des affaires générales. Le dénominateur commun de ces deux services est leur lien à l'ordre public : ils couvrent un large spectre allant du service des élections à celui des débits de boisson, en passant par le service des agents d'autorité[805]. Le secrétariat général de la préfecture est l'autre direction rattachée au wali-gouverneur. Le secrétaire général est le chef immédiat des quatorze divisions « techniques et administratives » que compte, en 2001, la préfecture de Casablanca, en plus du service de l'inspection et des requêtes qui reçoit les plaintes adressées au wali-gouverneur. Les divisions administratives s'occupent de tout ce qui n'a pas directement trait à l'information et aux questions d'ordre public : parmi elles comme je l'ai rappelé, la division économique de la préfecture est en charge du contrôle des prix, de l'approvisionnement des villes et des classements touristiques. Le wali-gouverneur dispose par ailleurs d'un imposant cabinet : ce dernier est composé d'un cabinet à proprement dit, chapeauté par un chef de cabinet, d'un secrétariat particulier qui regroupe cinq services placés sous l'autorité directe du wali-gouverneur, à savoir les services du protocole, de la transmission, de la documentation, de la coordination des services extérieurs et de la presse, et un enfin, du service des Forces auxiliaires, un corps paramilitaire rattaché directement au gouverneur.

En l'absence d'existence juridique propre, la wilaya ne dispose pas d'un personnel qui soit, d'un point de vue institutionnel et administratif, spécifiquement dédié à la fonction du wali. A Casablanca, l'usage a conduit à distinguer au sein des services préfectoraux les missions de coordination propres à la wilaya des autres services. En matière économique par exemple, en 1981, le wali Fizazi a scindé « physiquement » la division économique en deux : le personnel en charge des activités de la préfecture Casa-Anfa s'est vu déplacé dans une annexe adjacente à la préfecture tandis que celui attaché aux activités de coordination économique a été maintenu à proximité du wali, au deuxième étage du bâtiment principal de la préfecture[806]. Mais le personnel attaché au wali n'a pas d'autre reconnaissance administrative et légale que son statut

[800] Sur une description sommaire de la wilaya de Casablanca en 2001-2002 : L. Akhmisse, *Le Wali de Région, agent d'une « décentration » de l'État au Maroc,* op.cit., pp. 100-110. A l'échelle du royaume, jusqu'en 2008, l'organisation des préfectures, des provinces et des wilayas n'était pas standardisée ; toutefois, en général, leur organigramme se calquait sur celui de l'administration centrale et intégrait des spécificités propres au contexte local.

[801] Entretien, secrétariat général de la wilaya, Casablanca, janvier 2017

[802] Aucun chiffre n'est disponible ni officiel. Je tiens ce chiffre de mes différents entretiens : 5 entretiens convergents avec d'anciens membres de la wilaya et de l'administration centrale entre juin 2015 et septembre 2017).

[803] Entretien, secrétariat général de la wilaya, Casablanca, décembre 2016. Selon cette source, environ 300 personnes étaient affectées à la DAG en 2000.

[804] « DAG, un rôle important », *Aujourd'hui le Maroc*, 2003.

[805] Sur l'inventaire des différents services administratifs, voir L. Akhmisse, op. cit., p. 102

[806] Entretien, secrétariat général de la wilaya, Casablanca, janvier 2017

préfectoral, comme me le rapportait Ahmed Foukart, ancien secrétaire général de la wilaya sur la période 1994-1998, lors d'un entretien.

> « Il n'y a pas de texte sur les attributions du wali donc c'est la même chose pour le personnel de la wilaya. Le personnel d'une wilaya n'a pas de statut propre. Donc moi, quand j'étais secrétaire général de la wilaya, je n'ai jamais écrit ce titre sur mes courriers officiels car la wilaya n'existe pas formellement. Sur mes cartes de visite comme sur mes courriers, je signais donc toujours comme secrétaire général de la préfecture Casa-Anfa. C'est la seule qualité juridique et légale qui vaille. Tous les fonctionnaires dans l'entourage du wali, ils voient les autres fonctionnaires des préfectures comme leur subordonné, mais d'un point de vue juridique, il n'y a pas de hiérarchie entre eux[807] ».

Le chef de cabinet est le seul collaborateur que le wali peut désigner. A l'échelle territoriale, la marge de manœuvre pour la gestion du personnel est faible, que l'on soit wali ou gouverneur. L'administration centrale a une forte emprise sur l'appareil territorial. Les agents d'autorité et les administrateurs de la préfecture[808] sont en effet soumis à une double hiérarchie : d'un point de vue fonctionnel, ils relèvent du gouverneur tandis que, d'un point de vue administratif, ils dépendent des services de l'administration centrale[809]. « Les moqaddems et chiouks », auxiliaires d'autorité au plus bas de la chaîne de commandement, sont les « seuls agents à être complétement gérés par les gouverneurs » relevait ainsi Driss Basri[810]. Cependant, les effets potentiellement inefficaces, voire pervers de cette absence d'existence juridique et formelle de la wilaya, étaient jusqu'au début des années 1990 pour ainsi dire compensés par une certaine culture d'autorité qui assurait la verticalité du commandement au sein des wilayas-préfectures, au-delà même de son assise administrative. En outre, les walis étaient tous des gouverneurs d'expérience qui maitrisaient les codes pour composer avec la double appartenance des fonctionnaires territoriaux.

iii. Les CRI, des ressources « pour » le wali.

L'arrivée des techno-walis, issus d'autres cultures professionnelles, conjuguée aux nouvelles exigences que la lettre royale de 2002 exige d'eux, font apparaître sous un nouveau jour la question des moyens et du personnel à la disposition du wali. A Casablanca, dès son installation à la wilaya, Driss Benhima, ancien dirigeant de l'Office National d'Électricité, souhaite recruter trois conseillers issus du privé[811] : une experte en droit, Yasmina Baddou ; un architecte, Rachid Andaloussi pour les questions d'urbanisme[812] ; et un ancien collaborateur pour diverses questions dont celle, particulièrement délicate, du transport urbain[813]. Le recours à une expertise

---

[807] Entretien avec Ahmed Foukart, secrétaire général de la wilaya de Casablanca (1994-2000), Casablanca, avril 2016

[808] Deux types de personnel existent au sein des préfectures : ceux détachés par le ministère de l'Intérieur et ceux relevant du budget préfectoral.

[809] Le poids du wali-gouverneur dans la gestion des carrières des agents préfectoraux est faible d'un point de vue administratif. Certes, il note les agents mais ce système de notation est, dans la pratique, très peu usité.

[810] D. Basri, *L'agent d'autorité,* op.cit., p. 35-36

[811] Entretien, D. Benhima, wali de Casablanca (2001-2003), Casablanca, février 2016

[812] Sur le récit de son recrutement par le wali Benhima : « « Driss Benhima, un manager hors norme au service de Casablanca ». Rachid Andaloussi : regard d'un architecte », *Al Bayane*, 24 juillet 2013

[813] Infra : chapitre 6

extérieure est d'abord motivé par la nécessité de réaliser, dans un délai rapide, un diagnostic de l'agglomération que le roi a demandé aux nouveaux walis[814]; mais la méfiance qu'inspire l'administration du ministère de l'Intérieur au nouveau wali n'y est pas étrangère. Le recrutement de conseillers, qui plus est sous un format contractuel, comme le propose le wali Driss Benhima, n'a jamais été usité jusque-là. L'administration centrale, à travers la Direction Générale des Collectivités Locales (DGCL) qui tient les finances des collectivités territoriales, ne s'y oppose pas sur le principe, mais refuse catégoriquement le montant des honoraires fixés par le wali, un montant qui dépasse ceux issus de la grille salariale des fonctionnaires territoriaux[815]. Finalement, les conseillers seront bien recrutés par Driss Benhima, mais sur la « base de bricolages et d'expédients[816] ». Il mobilise les ressources de la communauté urbaine à travers la tutelle ; surtout, il joue de l'attrait que constitue la proximité au wali pour revoir à la baisse les rémunérations.

Le bras de fer entre l'administration centrale et le wali de Casablanca à propos de ces recrutements illustre le changement de perception des conditions d'exercice de la fonction. L'absence de moyens spécifiquement dédiés à la fonction de wali devient, avec la nomination des walis managers, un « problème ». C'est précisément à cette contingence que répond la lettre royale : elle est avant tout motivée par une logique de renforcement des moyens du wali, dont j'ai montré les ressorts dans le chapitre 1. Cette logique n'est pas sans rapport avec la création des Centre régionaux d'investissement. Outre l'investissement, une nouvelle finalité leur est en effet assignée : les CRI ne sont pas seulement pensés comme des instruments au service de l'investissement, ils doivent également permettre de compenser l'absence de moyens du wali[817].

Ce chevauchement d'objectifs explique le caractère éclaté et inachevé de la définition des CRI dans la lettre royale. En matière d'investissement, la définition des CRI reprend quasi à l'identique les projets d'agence pour l'investissement et de guichet régional élaborés par le gouvernement d'alternance[818]. La lettre royale ajoute de nouvelles dispositions qui répondent directement à cette logique de renforcement des moyens du wali. C'est ainsi qu'il faut comprendre pourquoi le directeur du CRI est nommé par dahir et a rang d'administrateur du ministère de l'Intérieur (de façon, on le comprend, à assoir son autorité) tout en relevant de l'autorité hiérarchique du wali de région, ce qui est une première dans le champ institutionnel. Par ailleurs, la lettre royale laisse le soin à chaque wali de définir « l'organisation et le fonctionnement des CRI »[819], ce qui est là encore une innovation institutionnelle. A cet effet, la lettre royale prévoit « l'entrée en fonction immédiate des CRI », ce qui permet aux walis d'évaluer à l'exercice de la pratique les moyens dont ils disposent et de proposer, le cas échéant lors de l'élaboration du statut juridique et administratif de leur CRI, de nouvelles compétences supplémentaires, en plus de celles fixées par lettre royale[820]. Enfin, La lettre royale laisse

[814] Infra : le chapitre 6 traite du diagnostic réalisé par Driss Benhima
[815] Entretien avec Driss Benhima, Casablanca, février 2016
[816] Entretien avec Driss Benhima, Casablanca, février 2016
[817] Cf. Chapitre 1
[818] Cf. Chapitre 2
[819] Article 3.4 de la lettre royale de 2002
[820] Une commission présidée par le Premier ministre est instituée à cet effet par la lettre royale. (Article 7)

intentionnellement les CRI inachevés, ce qui permet de dépasser les impasses liées à la cohabitation de visions divergentes et à la dimension éminemment conflictuelle du renforcement des pouvoirs du wali[821] Ce faisant, on assiste au déplacement des conflits et des rapports de force de la conception des CRI à leur mise en œuvre et à leur fonctionnement. L'entrée « immédiate » en fonction des CRI laisse en suspens la question de leur statut administratif, de leurs moyens et de leurs ressources financières. Elle crée de véritables « vides » dans lesquels les rapports de pouvoir vont se déployer.

iv. La constitution du CRI : les rapports de force

Les CRI se forment dans les luttes de concurrence entre techno-walis et administration centrale. Cette dernière leur dispute la maîtrise et le contrôle de la nouvelle structure territoriale.
A Casablanca, la compétition porte en premier lieu sur le recrutement du directeur du CRI. L'Administration centrale du Ministère, dont le Secrétariat général est dirigé par M. Arafa et la Direction générale des collectivités locales par M. Ibrahimi, recrute un cabinet conseil pour sélectionner le personnel du CRI, directeur compris, par appels à candidature. En outre, le ministère de l'Intérieur confie à l'école supérieure de commerce, l'ISCAE, l'élaboration d'un programme de formation pour les futurs directeurs des CRI, tout en gardant étroitement la main sur ce programme, comme le laisse entendre cet extrait de l'entretien avec Arafa : « Les CRI, c'est nous qui l'avons fait avec Ibrahimi, Jettou et moi. Nous avons monté la formation à l'ISCAE, élaboré les contenu ».
Cette emprise de l'administration centrale rencontre une forte opposition de la part des nouveaux walis, Driss Benhima en tête. Ce dernier arrive finalement à imposer que la sélection des directeurs de CRI leur revienne[822] : il désigne, dès le lendemain de la lettre royale, le futur directeur du CRI de Casablanca, qu'il a recruté dans les rangs du privé Mouad Jamaï, informaticien de formation, est directeur général de la société d'informatique Cap Info : désirant intégrer la fonction publique, il est recommandé au wali par Moulay Hafid Elalamy, l'actionnaire de Cap Info, qui deviendra quelques années plus tard le patron de la CGEM puis ministre de l'Industrie, du Commerce, de l'Investissement et de l'Economie numérique[823]. Premier des directeurs de CRI à être recruté, Mouad Jamaï participe à la sélection des premiers collaborateurs du CRI. Cette sélection est portée par le secrétaire général de la wilaya de Casablanca, Amale Benboubker, assisté par le cabinet désigné par le ministère. Amale Beboubker est l' « un des piliers de l'appareil territorial de Casablanca »[824], un pur produit de l'administration territoriale qu'il intègre dans les années 1970 après une licence en sciences politiques. En 2001, à l'arrivée du wali Driss Benhima, il cumule le poste de secrétaire général de la wilaya et celui de chef de la division économique qu'il a occupé pendant une

[821] Ce point a été étudié en détail dans le chapitre 2, avec l'analyse de la déconcentration et de l'élaboration de la lettre royale
[822] Témoignage de Larbi Jaidi, chargé de la formation des directeurs des CRI, cité dans L. Akhmiss, op. cit., p. 125.
[823] Le décalage entre la date de l'annonce officielle de la nomination de Mouad Jamaï et sa désignation en janvier 2000, s'explique par le délai lié à la publication du dahir officiel de nomination : « Guichet unique, le patron de Casablanca connu », *L'Economiste*, 5 juillet 2002
[824] « Foukart, Arif, Benboubker, Dades, les hommes de l'Intérieur », *Al Bayane*, 13 janvier 2011

dizaine d'année[825]. C'est précisément parmi ses anciens collaborateurs au sein de la division économique de la wilaya de Casablanca, qu'Amale Beboubker recrute la première équipe du CRI[826] : il sélectionne au préalable les candidats – au total une dizaine – qui, par la suite, passent un entretien avec la « cellule » de recrutement. Sept d'entre eux rejoignent le CRI. Deux fonctionnaires détachés d'autres administrations viennent compléter l'équipe : il s'agit d'Aziz Chater, de la Direction des Investissements extérieurs du ministère des Finances, et d'Aziz Alami, fonctionnaire communal à Casablanca. Ainsi, à la création du CRI en août 2002, les fonctionnaires de la wilaya forment le plus important des contingents du CRI de Casablanca. Le redéploiement des fonctionnaires territoriaux est une situation pensée pour être transitoire, un « bricolage » qui permet de dépasser l'absence de moyens propres[827], dans l'attente de l'élaboration des statuts des CRI. Or, dans le moment de la lettre royale, qui est aussi celui de l'entrée en fonction des CRI, les rapports de force sont en faveur des techno-wali : c'est ce qui explique la marge de manœuvre et l'acceptation des bricolages qui permettent au wali de Casablanca par exemple de recruter les conseillers au sein de la wilaya. Mais, les acteurs savent que ce rapport de force est par nature instable et qu'il est souvent important d'attendre. Aussi, dans la compétition pour le contrôle de l'appareil territorial, l'administration centrale a joué le temps en faisant le pari, qu'elle a gagné, que sur le long (et même le moyen) terme, elle aurait le dernier mot. *In fine* en effet, c'est le central qui détient le pouvoir législatif et réglementaire. Le décret établissant le statut administratif des CRI est publié en décembre 2003 dans un contexte d'affaiblissement des super-walis. En effet, Deux ans après leur nomination, les techno-walis ne font plus l'objet d'un si vif engouement. A Casablanca, Driss Benhima, à qui l'on reproche notamment sa forte autonomie d'action et sa brutalité dans la négociation, est remplacé, en février 2003, par M'hamed Dryef, ancien wali de Fès, qui a piloté la transition au sein de l'administration centrale. En outre, les attentats de Casablanca de mai 2003 inversent les priorités : c'est le retour de préoccupations plus sécuritaires qu'économiques. L'équilibre des forces se trouve ainsi modifié : contrairement à ce que prévoyait initialement la lettre royale, le statut administratif des CRI publié en décembre 2003 ne va pas dans le sens d'un renforcement des moyens donnés aux walis de région ; il assure au contraire l'emprise de l'administration centrale sur l'appareil territorial. Les CRI sont constitués non pas en établissements autonomes, mais en un service extérieur « autonome » du ministère de l'Intérieur : ils ont un statut de service de l'Etat géré de manière autonome, *SEGMA*[828]. Ce statut administratif accorde certes une plus grande souplesse de gestion budgétaire que ce que connaît un simple service extérieur[829]du ministère de l'intérieur, mais il reste un service administratif. Les CRI n'ont donc pas la personnalité juridique et morale et en conséquence n'ont pas la possibilité de bénéficier d'un statut du personnel et des ressources qui leur soit propre. Aussi,

[825] Ahmed Foukart, qui était secrétaire général de la wilaya depuis 1994, est nommé en janvier 2000, gouverneur de Hay Hassani : Amale Benbouker qui était chef de la division économique depuis le début des années 1990 est désigné secrétaire général de la wilaya, fonction qu'il cumule ave celui de la division économique

[826] Amale Benbouker a sélectionné au préalable et les candidats qui passent par la suite un entretien avec la « cellule » de recrutement piloté par le nouveau directeur du CRI. Entretiens, wilaya, Casablanca, 2016.

[827] « CRI, Petits moyens grandes ambitions », *L'Économiste,* 3 décembre 2002

[828] Sur ce sujet : *Rapport sur les services de l'Etat gérés de manière autonome (SEGMA). Projet de loi de Finances pour l'année budgétaire 2004*, Royaume du Maroc, Ministère des Finances et de la privatisation

[829] Le budget des SEGMA fait l'objet d'une programmation au sein de la loi de finances ce qui permet un plus d'autonomie de fonctionnement

les recrutements hors administration doivent passer par l'administration centrale : les contrats sont rattachés non pas au wali mais au secrétaire général du Ministère, seul légalement et administrativement habilité à recruter. La contractualisation renouvelle ainsi les modalités d'emprise de l'administration centrale sur l'appareil territorial : le Ministère fixe les niveaux de salaires[830], décide ou non des recrutements[831], et le wali se trouve ainsi dans la position de devoir négocier ses ressources et ses moyens. Par ailleurs, le statut SEGMA limite les ressources du CRI à une subvention d'exploitation dédiée à son fonctionnement. C'est ce qui explique que, pour compenser l'absence de moyens, il y ait un recours massif aux fonctionnaires détachés d'autres administrations. En février 2015, par exemple, parmi les trente-cinq personnes qui travaillaient au CRI de Casablanca, cinq seulement étaient des employés « CRI » engagés sous contrat par le secrétariat général du Ministère, tous les autres étant des fonctionnaires soit détachés du ministère de l'Intérieur, soit mis à disposition par les administrations territoriales intervenant dans le processus de création d'entreprises En conséquence, le wali est l'autorité hiérarchiquement institué du CRI et de son personnel, mais il n'en maitrise pas la gestion administrative, des recrutements comme des salaires[832].

Le décret de décembre 2003 affirme ainsi l'emprise de l'administration centrale sur le personnel et les ressources du CRI ; en revanche, il laisse inchangé la disposition de la lettre royale qui donne à chaque wali le soin d'organiser le fonctionnement du CRI. Cette espace de liberté ouvre la voie, malgré la centralisation de l'appareil, à un traitement différencié de l'investissement selon les walis, et donc *in fine* selon les territoires et la nature de leurs investisseurs.

b. Le CRI : entre ressources symboliques et ressources procédurières

La Lettre royale décrit dans le détail le guichet de création d'entreprise du CRI. Son contenu reprend à l'identique le projet de Centre de Facilité aux Entreprises (CFE) que s'apprêtait à mettre en œuvre le ministère de l'Industrie avec la Chambre de commerce et d'industrie de Casablanca[833]. Pour faciliter les démarches de création d'entreprise, le CFE projetait de délivrer aux investisseurs un formulaire unique regroupant les informations demandées par les différentes administrations. Par la suite, le centre devait se charger de la relation avec les administrations intervenant dans le processus. Il s'agissait donc d'un modèle de facilitation des formalités administratives qui permettait de contourner l'absence de compétence légale de la Chambre de commerce. La Lettre royale reprend le projet, rebaptisé « guichet création entreprise », et le même schéma opérationnel reposant sur un « formulaire unique », laissant aux walis de région le soin de le concrétiser et de l'organiser.

---

[830] En 2006, le ministère de l'Intérieur a gelé les salaires des contractuels des CRI. Sur ce sujet : A. El Yacoubi, « Le rêve brisé des employés du CRI », *L'Économiste*, 18 avril 2008

[831] À Marrakech par exemple, en 2005, le wali Mounir Chraïbi recrute le directeur du CRI, il convient avec lui des modalités, le directeur travaille mais le contrat n'est pas signé par le secrétaire général du ministère, alors en opposition avec le wali. Entretien, wilaya Marrakech, Casablanca, 2015.

[832] Ce qui n'est pas sans générer des bricolages, des contradictions et des tensions au sein du personnel. Par exemple : l'attestation de salaire des employés contractuels du CRI est délivrée et signé par le wali et y figure la mention « fonctionnaire de la wilaya ». Ce statut hybride est générateur de tensions : en 2006, le personnel du CRI fait grève suite au gel des salaires alors qu'au sein de la wilaya, il est interdit de faire la grève.

[833] *Parcours de l'investisseur au Maroc, Phase II*, Étude USAID/Price-waterhouse, mars 2000, p. 103-105

i. Guichet unique : une centralisation « spatiale » et une unification par les procédures

A la veille de l'entrée en vigueur du CRI, les formalités d'enregistrement d'une entreprise sont éparpillées entre une multitude d'instances[834] : au total, « plus de vingt étapes »[835], une quarantaine de documents à fournir et un minimum de dix interlocuteurs qui interviennent dans le processus sans que toutes ces exigences administratives n'aient pour autant de fondements juridiques. C'est à cet éclatement que répond le guichet de création d'entreprise du CRI. L'uniformisation des démarches administratives a d'abord consisté en leur unification spatiale. A Casablanca, comme dans les autres CRI, le guichet création entreprise a été formé par le regroupement des administrations qui détiennent une compétence légale dans le processus d'enregistrement des sociétés, à savoir l'OMPIC, l'administration fiscale, le tribunal de commerce pour l'inscription au registre de commerce et la CNSS[836]. A Casablanca, s'ajoute le service communal de légalisation des documents[837]. Le guichet est composé en majorité d'un personnel détaché. En 2015, il comprenait 20 personnes dont 4 seulement représentaient le CRI, les autres travaillant pour le compte des différentes administrations intervenantes sans compter 5 stagiaires affectés aux saisies et à l'accueil des entrepreneurs à l'entrée.

Le regroupement des administrations au sein du CRI ne s'organise pas sur un registre formel et juridique : la compétence de coordination des services extérieurs du wali lui donne une vague légitimité « institutionnelle », mais aucun texte ne vient formaliser le détachement des administrations au sein du CRI, ou ses conditions et ses modalités de fonctionnement. La centralisation repose uniquement sur le pouvoir symbolique du détenteur de l'autorité, du roi en premier lieu et du wali en tant que son représentant à l'échelle de la région[838]. Le wali n'intervient en effet aucunement dans le processus de création d'entreprise. Aucune formalité légale ne relève du ressort de l'administration territoriale, ni même du CRI ; il ne doit apposer sa signature nulle part. L'effet d'autorité du wali joue en revanche par le symbolique. Le CRI est un espace « sous » l'autorité du wali : ce registre rend possible le maintien des compétences légales des autres administrations territoriales, soucieuses de maintenir leurs compétences et leurs prérogatives, tout en donnant au représentant du roi sa prééminence. Ce montage permet ainsi de contourner les tensions liées à l'uniformisation du processus et de déplacer la négociation entre forces bureaucratiques en présence sur les modalités du traitement administratif des dossiers de création des entreprises au sein des CRI. Comme le résume un

[834] *Le parcours de l'investisseur au Maroc*, « chapitre 2. Formalités d'accueil, de constitution d'entreprises et d'autorisation d'exercer », doc. cit, pp. ix-xi. Il y est fait l'inventaire des formalités.
[835] Ibid
[836] L'organisation décrite est celle de 2015 : elle est quasi-similaire à celle qui a été mise en place à la création du wali à l'exception de quelques changements que je préciserais au fur et à mesure.
[837] Le personnel qui compose le guichet de Casa est ainsi en majorité un personnel détaché : il comprend 21 personnes en 2015, seulement 4 sont recrutés directement par le CRI
[838] Les consultants chargés d'une mission d'appui pour les CRI notent ainsi : « Les walis travaillent en étroite collaboration avec les CRI. Cette confiance de l'autorité de région alliée à la légitimité dont ils bénéficiaient déjà ayant été créés par volonté royale, leur a permis de négocier en position de force avec les différentes administrations régionales concernées », in *Appui aux centres régionaux d'investissement et à la promotion des investissements*, USAID, rapport révisé, 2 mars 2004.

rapport international, « la confiance de l'autorité de région (le wali), alliée à la légitimité dont ils (les CRI) bénéficiaient déjà, ayant été créés par volonté royale, leur a permis de négocier en position de force avec les différentes administrations régionales concernées[839] ».

Aussi, l'uniformisation des différentes formalités administratives s'est-elle faite par l'unification de leurs procédures. L'organisation du guichet de Casablanca en donne une parfaite illustration[840]. Situé au rez-de-chaussée du CRI, le guichet création entreprise s'organise de la façon suivante. Dans l'aile droite qui lui est entièrement dédiée, s'y alignent six comptoirs d'accueil dans l'ordre de succession des procédures de dépôt et retrait des dossiers : le premier comptoir est celui du représentant de l'Office Marocain de Propriété Industrielle et Commerciale (OMPIC), auprès duquel est enregistré la création de toute société ; le deuxième est celui de la légalisation des documents et statuts à déposer ; les trois autres comptoirs sont tenus par les représentantes du CRI qui assurent l'interface avec les usagers, gèrent les dépôts et retraits des dossiers et font la liaison avec les autres administrations ; enfin, un dernier bureau est dédié au retrait des différents identifiants fiscaux, juridiques et sociaux qui attestent de la création des sociétés. C'est en *back office*, dans une salle adjacente mais fermée au public, que sont logés les représentants des Impôts, du Tribunal et de la CNSS qui traitent les dossiers pour le compte de leur administration : ils saisissent, vérifient, valident et enregistrent les informations avant de délivrer les différents identifiants légaux[841]. A Casablanca, la particularité du processus est sa digitalisation[842]. Pour chaque dossier déposé, la représentante du CRI crée un fichier numérique comprenant les différentes rubriques correspondant aux différentes formalités administratives. Ces rubriques sont remplies par chacun des représentants dans l'ordre d'enchaînement des inscriptions administratives : la clôture d'une rubrique donne la main à l'administration suivante pour renseigner le fichier. Ce qui permet à la représentante du CRI de suivre le temps pris par chaque administration pour accomplir les procédures qui leur revienne. Une fois l'ensemble des identifiants légaux produits, un « bulletin de notification » qui les regroupe tous est automatiquement généré. Il est soumis au responsable du Guichet, cadre dirigeant au sein du CRI, qui en vérifie la liste et signe le bulletin de notification, avant que la représentante au guichet n'envoie, par sms ou par mail, une notification à l'usager l'avertissant qu'il peut venir retirer son dossier comprenant l'ensemble des identifiants. Le bulletin produit par le CRI n'a aucune valeur légale ou juridique propre. Il ne fait que centraliser et regrouper les différentes informations juridiques et légales produites par les administrations centrales.

---

[839] Ibid

[840] Cette description a été rendue possible par le cumul d'entretiens au CRI et d'une observation (non participante) durant deux jours (mars, 2015).

[841] En mars 2015, lors de mon observation, deux inspecteurs des impôts se chargeaient, l'un de l'enregistrement des statuts, des P.V et des contrats de bail ; et l'autre de la délivrance des différents identifiants fiscaux. A leur suite, le greffier du tribunal de commerce saisissait les informations, les validait et délivrait le numéro d'attestation au registre de commerce. Ensuite, le détaché de la CNSS saisissait les nouveaux identifiants et délivrait le numéro d'affiliation à la sécurité sociale.

[842] En 2006, cela a été le cheval de bataille de Mouad Jamaï, le premier directeur du CRI, qui est informaticien de formation.

On le voit, le CRI n'est en aucun cas l'expression d'un processus de simplification des procédures. Il est plutôt le résultat d'une modification en profondeur des processus qui a clarifié et réduit le nombre des intervenants, et a raccourci les délais. Cette performance s'est construite sur l'unification. Les procédures unifient ainsi le « parcours » de création des entreprises, faisant du CRI non pas une autorité unique, mais un vis-à-vis unique. Cet espace unique se réalise toutefois au prix de quelques bricolages et arrangements institutionnels[843]. De fait, les représentantes du CRI au sein du guichet – trois en février 2015 – sont les seules à être en contact avec le public. Elles réceptionnent l'ensemble des documents exigés par les différentes administrations et elles recueillent le règlement des taxes, impôts et droits d'enregistrement propre à chaque administration, puisqu'il n'existe pas de taxe unique pour la création de société. Mais, sans statut juridique autonome, le CRI ne peut encaisser les règlements pour le compte d'autrui. Aussi, les représentantes du CRI doivent-elles recevoir les différents paiements en liquide pour qu'elles puissent les reverser directement aux représentants des administrations détachées au sein du CRI. Elles font signer au dépositaire des statuts un bon reconnaissant le paiement des taxes et impôts.

En outre, en l'absence d'assise légale, le processus d'unification des démarches administratives génère des chevauchements et des contradictions. D'abord, le CRI ne bénéficie pas de l'exclusivité en matière de création d'entreprise et les circuits antérieurs et toujours légaux sont maintenus, séparés et localisés au sein de chacune des entités responsables[844]. En 2015 à Casablanca, le CRI ne traitait qu'environ 60% des dossiers de création d'entreprise. Ensuite, le CRI n'a pas de prise sur certaines logiques administratives fondamentales pour la création d'entreprises alors qu'il est responsable du processus dans son ensemble[845]. Tel est le cas de la logique judiciaire : jusqu'en 2015, le Tribunal de commerce n'était pas présent au sein du CRI en raison de la non numérisation du registre de commerce qui empêchait l'obtention automatique du numéro de ce registre. Enfin, l'absence d'assise formelle au regroupement des administrations laisse prise aux rapports de force entre ces dernières, le CRI et la wilaya. Ainsi, les administrations peuvent-elles jouer sur le détachement du personnel pour faire pression. Cela a été notamment le cas des Impôts à Casablanca qui, lors de moments de tension, ont résisté au ministère de l'Intérieur ou à la wilaya en n'envoyant pas de détachés au CRI. De la sorte, les administrations centrales ont été capables de remettre en cause la capacité de négociation du wali.

[843] *Appui aux centres régionaux d'investissement et à la promotion des investissements*, USAID, rapport révisé, 2 mars 2004,p. 4

[844] Le circuit classique de création des sociétés est maintenu par l'ensemble des administrations

[845] Entretien avec le responsable du Guichet (Casablanca, mars, 2015) : « En 2014, nous avons traité 6 705 dossiers avec un délai de 6 jours ouvrables mais les retards sont liés aux impôts : on a eu des problèmes car côté impôts il y avait beaucoup de gens en vacances ».

ii. « Le Guichet d'aide aux investisseurs » à Casablanca : une adaptation aux intérêts des investisseurs

En matière de promotion de l'investissement, les missions du CRI sont imprécises. Un second guichet est institué par la lettre royale : c'est le « guichet d'aide aux investisseurs »[846]. Son contenu est moins détaillé que le premier et ses missions en matière de promotion de l'investissement sont floues. Le guichet est censé « procure(r) les informations nécessaires aux investisseurs », examiner les demandes d'autorisation et instruire les dossiers d'investissement susceptibles d'obtenir des « avantages particuliers »[847] que la déconcentration des prérogatives ministériels en matière d'investissement leur procure. La lettre royale dresse la liste de ces derniers tout en invitant à l'élargissement du champ de la déconcentration.

Dans la mesure où le CRI de Casablanca est créé dans la foulée de la lettre royale, ses débuts sont particulièrement difficiles car les décrets d'application n'ont pas été publiés ; ils sont même encore en pleine élaboration. Les premiers mois qui suivent la lettre royale constituent donc un moment où les diverses administrations et l'État se jaugent frontalement. L'élaboration des textes donne en effet l'opportunité aux différents ministères de reprendre la main, en fixant les modalités de la déconcentration. Mais l'affrontement se fait en silence : comme je l'ai montré dans les deux premiers chapitres, les textes ministériels, qui étaient censés compléter la lettre royale, se contentent de l'appliquer strictement. Les prérogatives transférées aux walis sont ainsi limitées aux seules autorisations administratives explicitement énoncées dans la lettre royale. En outre, le souci de maintenir un contrôle a conduit les différents départements ministériels à bureaucratiser les délégations de pouvoir, en les accompagnant de toute une série de procédures : la déconcentration s'est faite sur la base de délégations de pouvoir et non d'un transfert légal des compétences. Les arrêtés ministériels qui les organisent sont plus rapides à mettre en place, mais ont moins de force juridique. Ce souci de contrôle a également eu pour conséquence de maintenir en parallèle les services extérieurs des administrations centrales dans le circuit d'instruction des demandes d'autorisation. Les résistances se sont ainsi exprimées de manière « silencieuse »[848], à l'exception de Casablanca où le wali Driss Benhima manifeste dans la presse « ses réserves »[849] à l'égard des administrations centrales, dénonçant leur interprétation purement administrative de la lettre royale et du rôle que les CRI doivent jouer.

Aussi, à ses débuts, le personnel du guichet investissement agit à tâtons. Le guichet est investi par d'anciens fonctionnaires de la division économique de la wilaya dont le redéploiement au sein du CRI permet de lui donner forme avant même sa constitution physique. L'un d'entre eux me l'a expliqué en ces termes :

> Au départ, nous ne savions pas trop ce qu'étaient nos prérogatives. Les délégations de pouvoir au wali n'étaient pas encore prêtes ; mais ensuite, une fois qu'elles ont été publiées, on s'est rendu compte que ce n'était finalement que des délégations partielles,

[846] Article 3.2 de la Lettre royale
[847] Selon les termes de la lettre royale.
[848] Sur les oppositions silencieuses dans un autre contexte : M. Tozy, « Du service du Dieux au service du prince. Entre bavardage médiatique et veau du silence », in A. Zambiras et J.F. Bayart *La cité culturelle. Rendre à Dieux ce qui revient à César,* 2015, pp. 119-155
[849] I. Azmi, « Les réserves de Driss Benhima », *Aujourd'hui Le Maroc*, 30 janvier 2002.

> ce qui ne nous renseignait pas beaucoup plus sur notre mission en matière d'investissement[850].

Le guichet d'aide à l'investisseur qui s'installe au premier étage du CRI se construit ainsi à l'épreuve de son exercice. Les premiers dossiers dont il hérite sont « les dossiers d'investissement à problème que nous renvoie la wilaya[851] ». Or à Casablanca, un problème administratif sur deux en matière d'investissement a trait à la question foncière, comme le met en lumière l'étude commandée en 1999 par le ministère des Affaires générales[852].

Au fur et à mesure que sont publiés les décrets d'application de la lettre royale, entre 2002 et 2003, le champ d'intervention du guichet d'aide à l'investisseur se stabilise : les textes confirment l'orientation purement administrative du traitement des dossiers d'investissement. En parallèle, la montée en puissance des dérogations administratives en matière urbanistique et foncière commence à donner un contenu au guichet du CRI de Casablanca. A partir de 2003, au nom de la promotion de l'investissement, trois types de dérogations, toutes placées sous l'autorité du wali, font l'objet d'une institutionnalisation. Il s'agit de la dérogation d'urbanisme, objet d'une première circulaire en mars 2003[853] ; de la « dérogation pour certaines opérations foncières » que fixe le décret de 2004[854] ; et enfin, à partir de 2005, des « Grands projets urbains »[855] qui se multiplient à Casablanca et constituent une autre forme de dérogation urbaine, dont le suivi est placé sous l'autorité directe du wali[856]. A partir de 2003, ces dérogations deviennent le principal levier de l'investissement, particulièrement à Casablanca[857]. La spécificité des projets d'investissement de la capitale économique est en effet leur nature dérogatoire, compte tenu de l'extension urbaine que connaît la ville au tournant des années 2000 et de l'importante réserve foncière qui se situe en dehors de l'agglomération urbaine proprement dite. Ces deux caractéristiques rendent nécessaire de déroger aux règles d'urbanisme et aux règles foncières dans les périphéries de Casablanca, où l'usage des sols est à vocation agricole (infra).

C'est ce qui explique que dans la capitale économique du pays, le guichet du CRI se spécialise principalement dans le traitement administratif des demandes de dérogation des investisseurs. Le CRI joue en quelque sorte le rôle de secrétariat des dérogations en assumant *de facto* le suivi des différentes commissions de dérogation[858]. Le wali confie directement ce rôle en 2003 au

---

[850] Entretien, responsable du guichet investissement du CRI, Casablanca, mars 2015
[851] Entretiens, CRI, Casablanca, mars 2015
[852] Un dossier sur deux selon l'étude *Parcours de l'investisseur au Maroc, Phase II*, Étude USAID/Price-waterhouse, mars 2000, p. 15
[853] Circulaire n°3020/27 du 14 mars 2003, du ministère de l'Intérieur et du ministère de l'Urbanisme concernant les conditions d'octroi des dérogations en matière d'urbanisme pour les projets d'investissement
[854] Décret n° 2-04-683 du 29 décembre 2004 relatif à la commission régionale de certaines opérations foncières
[855] S. Aljem, *Politique des grands projets et gouvernance urbaine à Casablanca*, Thèse de doctorat, Institut National d'Aménagement et d'Urbanisme, Rabat, mars 2016
[856] Les « grands projets » sont des projets d'investissement conventionnés avec l'État ; les conventions d'investissement prévoient l'institution d'un comité de suivi des projets présidé par le wali de Région
[857] « Rapport de la cour des comptes. Casablanca, paradis de la dérogation ! », *L'Économiste*, 29 mars 2012
[858] Sur le rôle du CRI dans certaines commissions régionales de dérogation : *Étude de l'impact de la dérogation sur le processus de planification et gestion urbaine*, Royaume du Maroc, Ministère de l'Habitat, de l'Urbanisme, et de l'Aménagement de l'espace, Direction de l'urbanisme, mai 2009, p.37

CRI pour les dérogations d'urbanisme[859] et pour les différentes commissions de suivi des grands projets urbains[860] tandis que ce rôle est institué de façon réglementaire, à partir de 2004, pour ce qui est des commissions sur les dérogations foncières[861].

En son sein, le guichet Investissement s'organise lui aussi progressivement autour de la dérogation. A ses débuts, il est en effet structuré par « procédures administratives »[862]. Mais avec la montée des dérogations, il l'est selon les secteurs d'activités implantés à Casablanca. Les six agents du guichet se spécialisent le plus souvent en fonction de leur spécialisation d'origine. La trajectoire de l'un de mes interlocuteurs l'illustre bien. Mohamed Jabril[863], 54 ans, est un ancien cadre de la division économique de la wilaya qu'il a intégrée en 1991 en tant que chargé du tourisme. Il rejoint le CRI de Casablanca dès janvier 2002, en étant affecté au guichet investissement. Lors de la réorganisation du guichet par secteurs d'activité, il prend naturellement en charge les dossiers d'investissements dans le secteur du tourisme et de l'habitat pour lesquels il a effectivement une certaine compétence. C'est ainsi lui qui, pour le compte du wali, instruit « tous les dossiers d'investissement qui sont soumis aux commissions de dérogation dans ces deux secteurs d'activité »[864]. En assumant à Casablanca le rôle de « secrétariat des dérogations »[865], le guichet investissement a permis une individualisation des dossiers d'investissement. En effet, contrairement à l'ensemble des autres régions, Casablanca n'a pas connu d'institutionnalisation de la commission régionale d'investissement concomitante à la création des CRI[866]. De fait, la commission ne s'est réunie que de rares fois, mais elle a rapidement fini par y être « abandonnée »[867] du fait précisément de la multiplication des commissions de dérogations au sein desquels les projets d'investissements ont fini par être effectivement traités[868]. A l'échelle du Maroc, la flexibilité du guichet investissement permet ainsi une adaptation à la configuration d'intérêt économique propre à chaque région[869] : elle permet un traitement administratif différencié de l'investissement, tout en assurant une gestion centralisée des CRI.

---

[859] La commission de dérogation d'urbanisme est instituée par la circulaire n°3020/27 du 14 mars 2003. La circulaire est très imprécise sur les modalités de son fonctionnement ce qui a permis au CRI de Casablanca , entre 2003 et 2010, d'en assumer le secrétariat. En 2010, une nouvelle circulaire - la circulaire n°10098/31 du 6 juillet 2010- a attribué ce rôle à l'agence urbaine

[860]Les projets d'investissements conventionnés avec l'État (« les grands projets ») sont gérés par une commission de suivi qui est présidée par le wali et dont le secrétariat est assuré par le CRI.

[861] L'article 3 du décret du 29 décembre 2004, qui institue la commission régionale de dérogations foncières, fait du CRI le secrétariat de la commission.

[862] Entretien, administration du CRI, Casablanca, mars, 2015

[863] Pour des raisons d'anonymat, j'ai modifié le nom de mon interlocuteur.

[864] Entretien, Mohamed Jabril, CRI, Casablanca, mars, 2015

[865] Entretien Driss Benhima, wali de Casablanca (2001-2003), Rabat, février 2016

[866] Une commission régionale des investissements était programmée dans la lettre royale de janvier 2002

[867] Entretien, A. Chater, CRI (2002- 1018), Casablanca, mars, 2015

[868] Ce positionnement à Casablanca du guichet d'investissement sur les dérogations explique la remise en question de son efficacité à partir de 2010 : à partir de cette date, l'encadrement plus étroit des dérogations qui sont confiées à l'agence urbaine puis leur ralentissement à faire perdre une partie de sa force au dispositif, ce qui a conduit à la réforme des CRI en 2017. Sur les discours à partir de 2011 sur le guichet investissement, voir : H. Challot, « Le rapport Mc Kinsey sur les failles des CRI. L'accompagnement de l'investissement fait défaut », *La Vie Économique*, 30 décembre 2011

[869] Pour un exemple de la fonction du guichet investissement du CRI ailleurs qu'à Casablanca, voir le chapitre 4 de la thèse de V. Veguilla del Moral - *Politique du poulpe à Dakhla, op.cit.,* , pp. 356-423 : elle montre le role du wali dans les processus d'attribution des licences de pêche et l'orientation du guichet d'investissement du CRI de Dakhla sur cette fonction.

L'institutionnalisation de l'intermédiation

Au terme de cette analyse des CRI, ces derniers apparaissent avant tout comme un appareil de pure intermédiation. Le CRI ne délivre en effet aucun document légal et aucune autorisation ; il ne bénéficie d'aucune compétence en matière de création d'entreprise ; il n'altère aucune des prérogatives légales des administrations ; sans compter qu'en matière de promotion de l'investissement, le Guichet investissement ne fait qu'instruire les commissions sans délivrer aucune autorisation ni acte administratif relatif à l'investissement.

Pour autant, le rôle du CRI est réel. L'intermédiation que le CRI remplit prend plusieurs formes. Le CRI est d'abord un intermédiaire entre les investisseurs et les différentes administrations. Au sein du guichet régional de création d'entreprise, les trois représentantes du CRI de Casablanca par exemple, à l'instar du personnel du CRI, se revendiquent comme des fonctionnaires de la wilaya. Ce sont elles qui jouent concrètement le rôle de facilitateur auprès des agents des administrations réunies sur place. C'est de cette autorité qu'elles se prévalent : cette ressource symbolique a permis, dès l'institution des centres, que les démarches soient allégées et que le rythme des créations d'entreprise se soit accéléré. En effet comme je l'ai montré plus haut, la création des CRI a fait l'économie d'une réforme du processus de création d'entreprises et des conflits entre multiples services administratifs qui l'aurait nécessairement accompagnée. En outre, de par la compréhension du rôle qu'ils se font de leur fonction, les responsables du CRI représentent les « investisseurs » au sein des différentes commissions administratives : « Nous sommes les avocats des investisseurs. C'est notre raison d'être : d'ailleurs, nous pouvons etre amené à jouer les médiateurs dans les conflits qui opossent les privés aux administrations »[870]. Cet ethos s'est construit aussi à l'épreuve de la pratique. Par exemple, la défense des investisseurs leur a permis de trouver leur place dans « la forte compétition[871] » qui a opposé le CRI et l'Agence urbaine dans les commissions de dérogation.
Le CRI est ensuite un intermédiaire entre le wali et les investisseurs. A Casablanca, Au sein des commissions de dérogations, le CRI ne fait certes que donner son avis, mais c'est surtout lors de la préparation des différentes commissions qu'il joue un rôle plus étroit auprès du wali. « Les grands investisseeurs n'ont pas vraiment besoin de nous, ils ont leur entrée à la wilaya mais ce n'est pas le cas de tout le monde. On peut aussi faciliter les rencontres entre l'administration, la wilaya et privés : c'est aussi notre rôle »[872]

Le CRI institutionnalise ainsi une compétence d'intermédiation du wali auprès des investisseurs. La structure va être utilisée de manière très différenciée par les walis de Casablanca, et le plus souvent pour des fonctions qui ne sont pas de l'ordre de la promotion de l'investissement, comme je le montrerai en détail à propos du wali Khalid Safir en 2015 qui l'a utilisé avant tout pour élaborer le Plan de développement et construire un processus de concertation avec les opérateurs privés et les membres de la société civile[873]. Le CRI s'avère

[870] Entretiens, CRI, Casablanca, mars, 2015
[871] Entretien, A. Chater, CRI (2002 - 1018), Casablanca, mars, 2015
[872] Entretiens, CRI, Casablanca, mars, 2015
[873] Voir chapitre 9

ainsi être moins un instrument, un moyen au service d'une politique ou d'une vision, qu'une opportunité pour l'exercice de sa fonction, opportunité qui, selon les moments, l'état des rapports de force et des acteurs en relation, peut être ou ne pas être actionnée. Il en va en réalité de même pour la dérogation.

2. La dérogation foncière et urbanistique : de nouvelles ressources pour l'intermédiation

En janvier 2002, la lettre royale programme la déconcentration de la commission régionale de dérogation foncière à l'échelle du wali de région. Deux types de ressources sont spécifiquement désignés : le foncier agricole et le foncier du littoral. Deux ans plus tard, en décembre 2004, le décret qui institue, la commission de dérogation désigne plus spécifiquement le foncier agricole et « la cession ou la location de terrains agricoles relevant du domaine privé de l'État »[874].

a. La dérogation foncière, un « levier » pour l'investissement

Au tournant des années 2000, l'État dispose d'un patrimoine foncier important dans le monde rural régi sous différents statuts[875]. Les terres relevant du domaine privé de l'État –celles mises à disposition de l'investissement privé– représentent près de 300 00 hectares[876] . Ces ressources foncières ont été constituées par les terres récupérées des colons. « Un million d'hectares était aux mains d'étrangers à l'indépendance en 1956, les dernières terres récupérées l'ont été en 1973 et en 1982, les redistributions prévues par la réforme agraire ont été achevées[877] ». Au total, un tiers de ces ressources foncières a été repris et exploité directement par l'État mais la majorité des terres a été transférée au privé, de deux manières : soit elles ont été redistribuées par l'État au titre de de la réforme agraire, soit, elles ont fait l'objet de transactions privées directes entre colons et marocains, sous la supervision de l'État[878]. La mise à disposition de ressources foncières pour l'investissement privé n'a donc rien de nouveau au regard de l'usage historique qui en a été fait. En revanche, les modalités de cession ou location le sont : la dérogation illustre les changements de configuration de la géographie économique

i. La gestion des ressources foncières au cœur de l'exercice du pouvoir dans les années 1960-1990

A l'Indépendance, la gestion de ces ressources foncières a été confiée aux gouverneurs : ils ont de ce fait ont joué un rôle fondamental dans la formation du capitalisme marocain. En 1959, les gouverneurs sont chargés de contrôler les transactions commerciales autorisées à titre

[874] Décret n° 2-04-683 du 29 décembre 2004 relatif à la commission régionale de certaines opérations foncières
[875] Sur l'inventaire du patrimoine foncier de l'Etat au tournant des années 2000 : M. Mahdi, « Devenir du foncier agricole. Un cas d'accaparement des terres », *New Medit*, *Mediterranean Journal of Economics, Agriculture and Environment*, 2014, vol. 13, p. 2-10.
[876] Ibid, p. 2
[877] A. Bendella, « Une catégorie juridique pour gouverner la question du social », in B. Hibou, I. Bono (dir.), *Le gouvernement du social au Maroc*, Karthala, Paris, 2016, p. 291
[878] P. Pascon, « Dévolution des terres de la colonisation de 1956 à 1976 », *Bulletin économique et social du Maroc*, n° 2, 1977, p. 133- 134

d'exception[879]. Puis en 1966, au lendemain de l'instauration de l'Etat d'exception, la gestion des terres de colonisation reprises en 1963 leur est confiée[880]. A l'indépendance, la reprise des terres de colonisation monopolise les débats économiques et les controverses politiques[881]. L'ensemble des forces politiques s'accorde sur la nécessité d'une réforme agraire et sur la contribution des terres des colons pour ce faire, mais durant près de cinq ans, les partis s'opposent sur les modalités de reprise de ces terres et de leur redistribution[882]. En 1965, l'instauration de l'État d'exception permet à la monarchie de reprendre la main. En avril 1966, les lois sur la réforme agraire placent sous la responsabilité des gouverneurs la gestion des terres récupérées, qui avait été confiée deux ans plus tôt à un conseil de la réforme agraire[883]. Les gouverneurs se retrouvent à gérer l'organisation de l'exploitation et la distribution des terres dans le cadre de la réforme agraire[884] : ils obtiennent ce faisant une grande latitude dans les processus d'allocation foncière d'autant qu'il n'existe pas de trace sur le fonctionnement des commissions qu'ils président. Dans le même temps, le réaménagement en octobre 1966 du dispositif agricole, avec la régionalisation des offices de mise en valeur agricole, les ORMVA[885], et l'instauration d'un code d'investissement agricole en 1969 renforce la position des gouverneurs dans la mise en œuvre de la réforme agraire: en plus des différentes commissions d'administration et de contrôle, les gouverneurs sont à la tête des Offices agricoles et des comités d'investissement. Puis en 1967, l'urbanisme passe sous le giron du ministère de l'Intérieur : l'emprise du gouverneur s'étend alors sur toutes les opérations de lotissement du département de l'urbanisme. En 1973, le pouvoir des gouverneurs est confirmé puisque la révision des lois sur la réforme agraire maintient les processus de distribution des terres sous leur giron[886].

La gestion des ressources foncières reprises de la colonisation a été au cœur de la dynamique de l'investissement privé, et ce de deux manières : soit par un interventionnisme direct des gouverneurs, soit à travers un « laissez faire »[887]. Les commissions de contrôle des transactions

[879] Dahir n° 1-59-287 du 17 novembre 1959 relatif au contrôle des opérations immobilières à réaliser par certaines personnes et portant sur des propriétés rurales. L'article 6 de la loi soumet les transactions foncières au contrôle des provinces (les gouverneurs) et à l'accord du Ministère de l'Agriculture, de l'Intérieur et des Finances

[880] Décret royal °1-63-289 du 26 septembre 1963 fixant les conditions de la reprise par l'État des lots de colonisation

[881] J. Dersh, R. Dumont, J. Berque, P. Marthelot, Y. Goussault, E.M. Ben Barka, *Réforme agraire au Maghreb,* Colloque sur les conditions d'une véritable réforme agraire au Maroc, coll. Les textes à l'appui, Maspero, 1963

[882] Sur une synthèse de ces débats : O. Bessaoud, « Les réformes agraires postcoloniales au Maghreb : un processus inachevé », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, 2016, n°5, p 123.

[883] Décret royal portant loi n° 893-66 du 2 novembre 1966 relatif à la dévolution aux préfectures et provinces de la Jouissance de terres agricoles ou à vocation agricole faisant partie du domaine privé de l'État et aux conditions de gestion desdites terres. Décret royal portant loi n°267-66 du 4 juillet 1966 relatif à l'attribution à des agriculteurs de terres agricoles ou à vocation agricole.

[884] Pour la gestion des terres récupérées, la loi prévoit qu'un gérant soit désigné par le gouverneur : pour cela, la loi de novembre 1966 institue un conseil de contrôle et d'administration des exploitations agricoles présidé par le gouverneur (article 5). Pour la distribution des terres : la loi de juillet 1966 prévoit l'institution d'une commission présidée par les gouverneurs (article 5) qui sélectionne les bénéficiaires et les propose au ministre de l'Intérieur.

[885] En octobre 1966, l'Office de mise en valeur agricole est dissous : il est remplacé par sept offices régionaux, les ORMVA

[886] Dahir portant loi n° 1-72-277 du 29 décembre 1972 relatif à l'attribution à des agriculteurs de terres agricoles ou à vocation agricole faisant partie du domaine privé de l'État. Les fermes récupérées des étrangers ont été exploitées directement par l'État qui a constitué pour cela des sociétés d'Etat, (SODETA et SOGETA)

[887] L'économiste Driss Ben Ali note « les commissions administratives de la réforme agraire ont été à l'indépendance un des instruments du laissez-faire » in, « Changement de pacte social et continuité de l'ordre politique », *Annuaire de l'Afrique du nord*, vol. 28, p. 54

n'ont en effet pas empêché les transactions privées, légalement interdites. La marchandisation des terres récupérées a en effet constitué une modalité importante de redistribution : en 1975, Paul Pascon évalue à 400 000 hectares au total, les biens rachetés par ces nationaux aux colons[888]

Ces ressources ont permis, en premier lieu, le développement d'un capitalisme agraire, comme l'ont largement documenté les travaux de sociologie rurale[889] qui montrent que le « rachat des terres de colons a permis l'extension d'une nouvelle bourgeoisie terrienne formée de petites propriétés privées et de coopératives[890] ». En deuxième lieu, ces ressources ont permis le développement du tourisme, avec la constitution d'unités touristique privées développées à partir de la mise à disposition de ces ressources par l'État comme l'atteste par exemple une conférence, organisée par les gouverneurs en avril 1966, sur le thème « Réforme agraire et tourisme »[891]. En troisième lieu, ce patrimoine a permis à l'État de se faire lui-même lotisseur et de développer en conséquence la petite promotion immobilière privée : la politique de lotissement, consistant à mettre sur le marché du foncier loti et équipé, a été préférée à une politique de construction directe de logement afin « de favoriser l'éclosion d'entreprises modernes dans le BTP[892] ». Mais surtout, et c'est la quatrième logique à l'œuvre, ces ressources ont permis la constitution de capitaux privés à travers la spéculation foncière dont les lots mis sur le marché par l'État ou les terres rachetées aux colons ont fait l'objet. Dans le monde rural, les grands périmètres irrigués ont été le lieu de la spéculation foncière : l'annonce de la construction d'un barrage suffisait, note Y. Bellal, « à lancer la course à la terre[893] » Mais c'est surtout à Casablanca que la spéculation a été importante comme le décrit A. Kaouia : « les agents des sociétés immobilières, les gros industriels et les agents de l'administration qui partage(ai)ent un même intérêt dans la spéculation foncière, (..) surveill(ai)ent l'évolution du marché, orient(ai)ent les transactions et jou(ai)ent un rôle très actif dans la modification du système de l'occupation au sol[894] ». La spéculation foncière a de ce fait conduit à la constitution d'une épargne privée qui a participé, voir entretenu la dynamique de l'investissement privé, principalement dans le secteur tertiaire et commercial.

Les ressources foncières ont permis la constitution d'une base politique et sociale à l'État post-colonial[895]. Leur gestion par les gouverneurs a permis que l'État organise et maîtrise les mobilités économiques et sociales, autrement dit qu'il ait un certain pouvoir d'action sur le processus de création des investisseurs privés, si on use d'un certain anachronisme (puisqu'à l'époque, lorsque la signification politique de cette stratégie était reconnue et mise en mot, elle était qualifiée de « création d'une bourgeoisie nationale »). Les manières de faire que les

[888] P. Pascon, « Le patrimoine de la colonisation privée en 1965 et dévolution des terres de colonisation de 1956 à 1976 », in *Question agraire tome 2,* Bulletin économique et social du Maroc, n°133-134, juillet 1977
[889] Sur ces travaux, voir en particulier, N. Bouderbala, M. Chraibi, P. Pascon, *La question agraire au Maroc*, Bulletin économique et social du Maroc, vol. 1 et 2, n°123-124, 1974 et n°133-134, 1977
[890] W. D Swearing, « Terre, politique et pouvoir au Maroc », *Revue de l'Occident musulman et de la Méditerranée*, n°45, 1987, pp. 41-54
[891] G. Lazarev, *Les politiques agraires au Maroc. 1956-2006, op.cit.,*
[892], *Plan de développement économique et social, 1973-1977*, volume II, partie Habitat, p. 491
[893]A. Benhlal, « La politique marocaine des barrages », *Annuaire de l'Afrique du nord*, vol. 14, 1975, p. 268
[894] A. Kaouia, *Casablanca, l'industrie et la ville*, op. cit., p.227
[895] Ce que montre particulièrement l'ouvrage de Remy Leveau, *Le fellah marocain défenseur du trône*, Paris, Presses de la FNSP, Paris, 1976

gouverneurs ont déployé à l'indépendance sont peu documentées. Mais d'une part, les commissions et les comités qu'ils présidaient avaient comme fonction d'accorder les autorisations et de sélectionner les bénéficiaires. D'autre part, leur « laisser-faire » permettait que le rythme de constitution de la propriété foncière privée soit accéléré et intensifié.

ii. Le foncier étatique en 2000 et le caractère inéluctable de la dérogation foncière

Au tournant des années 2000, dans un contexte où l'investissement privé est au centre des préoccupations gouvernementales, les transformations de l'économie politique privent l'État d'importants leviers d'action puisque l'intervention directe n'est plus considérée comme une « bonne » pratique. Dans ces circonstances, les deux principaux instruments que l'État va utiliser pour inciter l'investissement privé sont le levier foncier et le levier fiscal. La fiscalité, domaine réservé de l'administration centrale, est mobilisée dans l'élaboration des « Visions » et « Plans de développement », qui se construisent à travers les exemptions fiscales. Quant au foncier, dont la mobilisation se réalise localement, au niveau du wali, la mobilisation de ces ressources apparait d'autant plus importante qu'elles sont considérées comme extrêmement rares dans les grandes agglomérations urbaines. L'absence de disponibilités foncières est perçue comme le frein principal à l'investissement privé et comme la cause du phénomène « de prolifération de l'habitat clandestin[896] », à la périphérie des grandes villes.

A Casablanca, au tournant des années 2000, l'épuisement des réserves foncières se fait ressentir de façon particulièrement crue. L'urbanisation de Casablanca s'est faite par lot : à la fin des années 1970, 85% des équipements de Casablanca et des programmes de logement portés par les entreprises publiques et semi-publiques se font sur des terrains du domaine privé de l'État, anciennement terres de colons[897]. En 1981, l'un des moteurs de la division préfectorale de Casablanca est précisément « l'intégration administrative »[898] des périphéries où l'État dispose d'importantes ressources foncières[899]. Face à la réduction drastique du foncier au sein du périmètre urbain, « des centaines d'hectares récupérés des colons sont mis sur le marché[900] » permettant à l'Etat, à travers le wali et les gouverneurs, d'exercer une influence dans le processus d'urbanisation. Mais dès que ces terres intègrent le périmètre urbain, elles font l'objet d'une spéculation foncière qui renchérit les coûts d'accès au terrain.
Aussi, dans la décennie 1990, les périphéries rurales aux abords du périmètre de l'agglomération restent le lieu de l'urbanisation des classes populaires. Le coût de l'accès au terrain est le moteur principal de cette sorte de ségrégation. Les propriétaires terriens mettent à disposition des lotisseurs des terrains dont l'usage est à vocation le plus souvent agricole qu'ils revendent par lot aux ménages[901]. Au milieu de la décennie 1990, cette urbanisation est perçue

[896] N. Es-Sallak, *Dérogations en urbanisme et rapports de pouvoirs au maroc. Cas de la ville de Fès* , Thèse de doctorat, Institut National d'Aménagement et d'Urbanisme, Rabat, mars 2016, p. 82
[897] B. Zyani, « Habitat, contrainte foncière et développement urbain à Casablanca », *Annuaire de l'Afrique du Nord*, Editions du CNRS, tome XXV, 1986, p. 227
[898] A. Kaouia, *Casablanca, l'industrie et la ville, op. cit.,* p.205
[899] ibid
[900] ibid
[901] Sur ce sujet, voir en particulier, A. Abouhani, *Pouvoirs, villes et notabilités locales. Quand les notables font la ville*, Urbama, Tours, 1999

avec d'autant plus de méfiance par les autorités que la pluralisation des centres de pouvoir rend difficile la maîtrise du processus et que les populations revendiquent de façon de plus en plus ouverte et explicite de nouveaux droits[902]. Les autorités oscillent ainsi entre « laissez faire » et « campagnes » violentes de destruction, comme par exemple à Lahraouiyne, principale banlieue de Casablanca[903]. Cette urbanisation périurbaine est un marché qui draine d'importants capitaux mais qui ne sont pas intégrés dans le circuit formel. Peu à peu cependant, à la fin des années 1990, face à la montée en puissance de ces marchés peu maîtrisés, un autre regard émerge sur l'urbanisation des périphéries. L'État entend reprendre la main en modifiant les modalités d'urbanisation. Pour ce faire, il promeut le développement de grands ensembles immobiliers, par exemple avec le programme de 1995 des 200 000 logements dans les périphéries de Casablanca et dans les grandes villes du pays, programme qui est intensifié par le gouvernement d'alternance. Dans l'élaboration du plan 1999-2003, dans un souci de projection maîtrisée, un inventaire du foncier disponible est réalisé. Il fait ressortir le potentiel que constituent les périphéries des grandes villes.

Lorsque la lettre royale est élaborée, l'idée d'utiliser les réserves foncières étatiques dans les périphéries urbaines dans un souci de maîtrise de l'urbanisation des grandes agglomérations est encore peu élaborée, elle est exprimée de façon très intuitive pourrait-on dire. C'est ce qui explique que le foncier agricole et le foncier littoral soient mentionnés sans plus de précision. En effet, en janvier 2002, les ressources foncières du domaine privé de l'État ne sont pas précisément connues. Mais c'est aussi ce qui explique que la lettre royale est immédiatement suivie du lancement d'un inventaire du domaine public[904]. Ainsi, le décret sur la commission foncière, qui fait directement référence directe aux ressources du domaine privé de l'État, n'est publié qu'en décembre 2004, à l'issue du travail d'inventaire.

Ces réserves foncières – terres à statut domanial- sont destinés à un usage agricole-, y compris celles à la périphérie des grandes villes. Leur mobilisation pour l'investissement privé en dehors de l'usage agricole normalement prévu par les textes sur l'aménagement des sols ne peut passer que par la dérogation. En 2002, ce que la lettre royale révolutionne, ce sont les modalités d'affectation du foncier à « l'économie ». Aux mains des walis, ces dernières ne passent plus par une affectation directe mais à travers la dérogation foncière aux usages des sols en vigueur. Cette extension mais aussi cette institutionnalisation de la dérogation sont directement liées au défi du moment : tenter de maîtriser une urbanisation qui s'enflamme et qui, en l'état des dispositifs aux mains de l'État, semble impossible à canaliser.
C'est précisément ce défi qui motive, en mars 2003, l'élargissement de la compétence de dérogation administrative au domaine de l'urbanisme.

---

[902] W. Belarbi, « Les mobilisations sociales dans les territoires périphériques de Casablanca pendant les années 1990 », *L'Année du Maghreb, n°*12, 2015 (http://journals.openedition.org/anneemaghreb/2423)
[903] « Reportage à Laharaouine : blocus sur les matériaux de construction et démolition de constructions illégales », *L'Économiste*, 25 juillet 1996
[904] L'inventaire du foncier : S. Benmasour, « Tout savoir sur le patrimoine foncier de l'Etat », *La Vie Eco*, 2005 https://www.lavieeco.com/economie/tout-savoir-sur-le-patrimoine-foncier-de-letat-979/

b. La circulaire de mars 2003 : l'institutionnalisation de la dérogation administrative

En mars 2003, une circulaire du ministre de l'Intérieur et de l'Urbanisme déconcentre, à l'échelle régionale, la commission de dérogation en matière d'urbanisme et la place sous l'autorité du wali[905]. Cette mesure n'est pas programmée dans la lettre royale de janvier 2002 mais elle s'inscrit dans son prolongement. C'est en effet Driss Jettou, alors Premier ministre[906], qui est à l'origine de cette circulaire. Ancien ministre de l'Intérieur en 2002, il est l'architecte de la déconcentration de la gestion de l'investissement et le rédacteur de la lettre royale[907]. A son installation à la Primature, Driss Jettou reprend le dispositif dérogatoire introduit par le gouvernement d'alternance qui l'a précédé de 1998 à 2002. Il supprime la commission centrale, qui était placée jusque-là sous l'autorité du ministère de l'Aménagement du territoire, et place la commission sous la responsabilité du wali de région, afin de « doper les projets d'investissement »[908].

i. Des dynamiques enchevêtrées

La circulaire de mars 2003 est le produit de trois dynamiques qui s'enchevêtrent.

La première d'entre elles est l'émergence de nouvelles formes d'intervention dans le monde urbain dès le milieu des années 1990, avec le changement d'échelle des opérateurs privés dans la production de l'habitat social. Le développement d'un nouveau type de programme pour l'habitat économique – les grands projets[909]– oblige en effet à recourir à un dispositif d'exception : les spécificités techniques du « programme des 200 000 logements » de 1995 ne sont pas prévues dans les critères de dérogation fixés par la loi de 1992[910]. Aussi, l'État est-il contraint de recourir à la voie administrative, avec la publication d'une circulaire qui seule peut donner une assise légale à la dérogation[911]. A la fin des années 1990, le procédé est repris pour des projets spécifiques, mais ils sont encore peu nombreux. Le développement de grands projets immobiliers connaît un tournant majeur en 2002-2003 avec le roi Mohamed VI, « roi des pauvres », qui fait du logement social l'une de ses priorités. C'est précisément le lancement de grands projets d'habitat social qui, en mars 2003, précipite la publication de la circulaire[912] qui institue la dérogation comme principe général d'action. La dérogation n'est pas qu'une simple technique administrative. Paradigmatique du néolibéralisme, elle concentre des caractéristiques fondamentales de ce mode de gouvernement, à l'opposé d'un interventionnisme inefficace car

---

[905] Il s'agit de la circulaire du ministère de l'Intérieur et du ministère de l'Urbanisme, n°3020/27 du 4 mars 2003, concernant les conditions d'octroi des dérogations en matière d'urbanisme pour les projets d'investissement.
[906] Driss Jettou est désigné Premier ministre en octobre 2002
[907] Voir le chapitre 2
[908] M. Chaoui, « Urbanisme : une dérogation pour doper les projets d'investissement », *L'Économiste*, 20 mars 2003.
[909] « Programme des 200 000 logements : 200 00 dh pour être logé décemment », *L'Economiste*, 3 novembre 1994
[910] Sur l'historique des processus dérogatoires, voir la thèse de Nada Es-Sallak, le chapitre III, « Mise en place et évolution du dispositif dérogatoire au Maroc », pp. 67-111, in *Dérogations en urbanisme et rapports de pouvoirs au Maroc. Cas de la ville de Fès* , op. cit.
[911] Circulaire du ministère de l'Habitat et du ministère de l'Intérieur du 12 juin 1995 pour le programme des 200 000 logements.
[912] « Logement social : Driss Jettou accorde des dérogations express », *La Vie Eco*, 12 juin 2003.

direct, systématique et égalitaire, devenu trop lourd, trop couteux et insuffisamment ciblé : pragmatisme économique, individualisation des projets d'investissement et rapidité des modes d'intervention fondent les bienfaits de la dérogation.

La deuxième dynamique à la base de la circulaire de mars 2003 est la normalisation du recours à la dérogation, opérée par le gouvernement d'alternance à la veille de la circulaire de 2003. En effet dans les années 1990, le recours aux dérogations administratives est peu pratiqué sauf dans le secteur des projets immobiliers. La réticence à recourir à la dérogation est liée aux difficultés de leur application mais aussi à un ethos propre aux acteurs de l'urbanisme qui perçoivent la dérogation à la règle de droit avec méfiance[913]. L'arrivée de nouveaux acteurs gouvernementaux avec l'Alternance et la priorité donnée par Youssoufi à l'investissement privé modifient le regard porté sur l'urbanisme. Au nom de l'aide aux investisseurs et à l'accélération de l'investissement privé, le gouvernement Youssoufi introduit de nouvelles dispositions qui normalisent progressivement la pratique dérogatoire dans le champ administratif. Mohamed Souafi, alors en charge de l'aménagement dans le gouvernement d'alternance m'en fait le récit suivant :

> « A l'arrivée de l'alternance en 1998, un grand nombre de documents d'urbanisme était en cours d'élaboration : plus de 160 documents étaient bloqués depuis 4 ans. Or les plans d'aménagement sont très importants pour l'investissement. L'enjeu pour l'Alternance était de libérer l'initiative. Ce qui était primordial pour créer de l'emploi. Nous nous sommes réunis avec le Premier ministre. A l'époque, l'aménagement du territoire était un grand ministère, moi j'avais en charge l'aménagement. Nous avions pris comme option la refonte des procédures et du code d'urbanisme. Mais la conclusion a été que cet exercice de refonte allait durer deux ans. Nous nous sommes dit : dans l'intervalle, mettons un dispositif pour répondre aux attentes en matière d'urbanisme. C'est comme cela que nous avons mis en place les circulaires mais dans notre esprit cela devait être pour une période transitoire de deux ans, 1999 et 2001 »[914].

Trois circulaires sont ainsi publiées par le gouvernement Youssoufi : les circulaires du 28 septembre 1998, du 12 février 1999, et du 8 mai 2001[915]. Elles visent à accélérer le traitement des dossiers d'investissement. Ce faisant, elles introduisent progressivement de nouvelles procédures et techniques qui permettent le traitement administratif des dérogations sans que ce dispositif ne soit explicitement désigné comme tel. Ainsi, en 1999, une commission centrale *ad hoc* pour l'examen des projets d'investissement en souffrance est-elle créée, placée sous l'autorité du ministre de l'Aménagement du territoire, M. El Yazghri. « Le rôle de la commission dans la pratique est d'accorder les dérogations »[916] de sorte que c'est désormais au niveau de la commission et non plus des agences urbaines que « des modalités d'instruction des

[913] Entretien M. Bouahaya, agence urbaine (1984-2004), Casablanca, février 2017

[914] Entretien avec M. Souafi, ancien directeur de l'Aménagement et du territoire, Rabat, janvier, 2017.

[915] Circulaire du Premier ministre n° 44-98 du 28 septembre 1998 relative à la mise en œuvre de toutes mesures pouvant remédier à la situation de blocage des investisseurs ; Circulaire n° 254 du 12 février 1999, du ministère de l'Aménagement du Territoire, de l'Environnement, de l'Urbanisme et de l'Habitat « relative aux procédures d'instruction des projets d'investissement » ; Circulaire n°622 du 8 mai 2001 modifiant la circulaire n°254 qui décentralise la commission dérogatoire

[916] *Étude d'impact des dérogations dans le domaine de l'urbanisme*, Royaume du Maroc, Conseil Économique et Social, novembre 2014 p. 38

dossiers de dérogation se mettent en place »[917]. La création de la commission centrale par le ministre Yazghri sert aussi les rapports de pouvoir et les luttes de concurrence entre le gouvernement d'alternance et Driss Basri. Elle constitue un dispositif qui permet au ministre Yazghri de reprendre la main sur les agences urbaines[918], qui passent en 1998 sous son giron, sauf à Casablanca qui reste du ressort du ministre de l'Intérieur. Mais en 2001, face à l'afflux massif de dossiers rejetés pour manquement à la règle, la commission centrale déconcentre une partie des procédures à l'échelle locale. Une commission locale est installée en mai 2001, placée sous la responsabilité des inspecteurs de l'urbanisme, mais qui s'ouvre aux différentes administrations territoriales. Le rôle de la commission locale est de hiérarchiser les dossiers d'investissement de manière à faciliter la tâche de la commission centrale[919]. C'est donc cette dernière qui définit désormais la notion de « grands projets d'investissement », la dérogation pour ceux-ci étant du domaine de la commission centrale dans le cas où la commission locale n'a pas obtenu le consensus. C'est ce dispositif que la circulaire de mars 2003 remet en cause, en mettant la commission locale sous l'autorité du wali et en supprimant la commission centrale.

La troisième et dernière dynamique sous-jacente à la circulaire de 2003 est propre à Casablanca. En 2000, l'arrivée à expiration des documents d'urbanisme et du schéma directeur urbain contraint l'État à rendre à leurs propriétaires les terrains mis sous embargo par les plans d'aménagement et sur lesquels l'État devaient réaliser des équipements dans un certain délai. Des propriétaires menacent de porter plainte, obligeant l'État à trouver une solution. De fait, à peine 17% des équipements ont été réalisés, ce qui aurait dû conduire « à restituer, à moins de dédommager (…) 1300 propriétaires et des centaines d'hectares[920] » immobilisés pour cela. Pour contourner cette contrainte, un dispositif est mis en place en 2001 par le ministère de l'Intérieur et par l'inspection régionale de l'urbanisme, dispositif qui préfigure le système dérogatoire :

> Le principe a été de restituer le terrain au propriétaire en échange d'une contrepartie : on a donné deux options. La première, le propriétaire cédait une part de son terrain à l'État, en contrepartie on appliquait une compensation dérogatoire, sur la partie du terrain qui lui restait, en accordant un étage ou plus. La seconde option était de demander au propriétaire de développer un projet d'investissement sur son terrain : si ça rentrait dans les orientations de l'État, on lui laissait le terrain. C'est comme ça qu'on a financé un grand nombre d'équipements sociaux : plus de 100 millions de gains sous formes d'équipements réalisés, des écoles, des terrains de jeux, des dispensaires. On a installé des commissions de négociation dans toutes les préfectures de Casablanca, pour négocier avec les propriétaires et une plateforme avait été mise en place qui permettait de fixer les règles compensatoires. Ce mécanisme, c'est le début de la dérogation à Casablanca[921].

---

[917] N. Es Salak, *Dérogations en urbanisme et rapports de pouvoirs au Maroc*.., op. cit., p. 95.

[918] Avec la Commission centrale, l'avis des agences urbaines n'est plus définitif. Ces dernières voient donc leur pouvoir se réduire, contraintes qu'elles sont désormais de se référer à la commission pour l'instruction des dossiers des « grands projets immobiliers », ibid, p. 92

[919] *Étude d'impact des dérogations dans le domaine de l'urbanisme*, doc. cit, p. 96.

[920] Entretien avec M. Kaouia, Inspecteur de l'urbanisme à Casablanca, Casablanca, mars, 2016

[921] Ibid.

C'est l'ensemble de ces dynamiques qui permettent, en mars 2003, l'institutionnalisation du principe de la dérogation administrative. Les nouvelles logiques administratives introduites par le gouvernement d'alternance, la constitution de pratiques et procédures administratives mais aussi, à Casablanca, l'introduction d'une nouvelle structure administrative, le CRI, rendent possible ce à quoi s'opposaient jusque-là les acteurs traditionnels de l'urbanisme (à savoir, à Casablanca, l'agence urbaine).

La présidence de la commission de dérogation est conférée par la circulaire au wali. Elle redéfinit formellement sa place dans la gestion de l'urbanisme. Le wali n'intervient pas dans le processus d'octroi des autorisations de construire et de lotir. Celui-ci relève des prérogatives des présidents de commune, qui en détiennent le pouvoir légal, et de l'agence urbaine, qui intervient en donnant un avis favorable. Le wali a cependant des compétences en matière de police de construction, il décide du recours à la force publique pour détruire les constructions contrevenant aux règles d'urbanisme, prérogatives qu'il tire de sa fonction de gouverneur[922] : il intervient en outre dans le processus de planification urbaine puisqu'il préside la commission d'élaboration du Schéma directeur d'aménagement urbain (SDAU). Toutefois, l'absence de rôle formellement institué en matière d'autorisation ne signifie pas absence d'intervention et d'influence. En centrant l'analyse sur les gouverneurs, les travaux sur l'urbanisation non réglementaire ont au contraire mis en évidence le rôle joué, dans les années 1990, par l'autorité territoriale, rôle qui consiste précisément à fixer le champ du possible en matière de dérogation foncière ou urbanistique. L'intervention des gouverneurs reposait, on l'a vu, soit sur le « laissez faire », qui constituait de manière implicite une autorisation à la dérogation, soit sur le recours à la démolition. Le gouverneur tirait sa force, note Abouhani, non pas du respect de la règle mais de sa capacité à la contourner : « il sait à quel moment une règle centrale ne doit pas être appliquée[923] ». D'une certaine manière, la compétence de dérogation octroyée par la circulaire de 2003 formalise ce rôle. Elle lui donne une assise administrative et institutionnelle.

ii. Administrer par dérogation : la nature des pouvoirs conférés au wali

La circulaire de mars 2003, publiée en arabe, est succincte. Elle se limite à instituer « une commission régionale pour la dérogation d'urbanisme » présidée par le wali de région. Elle fixe la compétence de la commission : l'octroi d'un accord de principe pour la dérogation, ce qui n'équivaut cependant pas à une autorisation de construire et de lotir. Enfin, elle en limite la validité, fixant un délai de six mois pour le lancement des travaux, au-delà duquel la possibilité de déroger n'est plus valable. La circulaire laisse à la responsabilité du wali le soin de définir au niveau régional les critères de recevabilité des projets d'investissement[924], la composition des membres de la commission et ses règles de fonctionnement. Une seule obligation est

[922] Cf. chapitre 4.

[923] A. Abouhani, « Médiation notabilaire et gestion des conflits liés au logement au Maroc », in P. Signoles, G. El-Kadi, and R. Sidi Boumedine, *L'urbain dans le monde arabe. Politiques, instruments et acteurs*, Paris, CNRS éditions,1999 , pp. 259-275.

[924] La circulaire mentionne à cet effet que la dérogation doit tenir compte des « priorités nationales dans les domaines du développement économique et social, d'encouragement à l'emploi ou à la formation d'habitat social et de lutte contre l'habitat insalubre en prenant en considération les spécificités régionales et locales »

mentionnée dans la circulaire : au sein de la commission, la décision doit se prendre à l'unanimité. La circulaire de mars 2003 procède ainsi d'une logique sensiblement différente de celle des précédentes qui avaient cours sous le gouvernement Youssoufi : il ne s'agit plus d'organiser le traitement administratif des dossiers d'investissement mais « d'organiser l'octroi des dérogations administratives[925] », en confiant cette responsabilité au wali.

Le travail de Nada Es Sallack, qui a consacré sa thèse en urbanisme à l'étude des dérogations dans la ville de Fès[926], mais aussi dans un autre registre, l'étude de 2014 du Conseil économique, social et environnemental[927] ont mis en évidence l'hétérogénéité des façons par lesquelles les dérogations étaient mises en œuvre. Ces façons varient d'une région à une autre et parfois, dans une même région, d'un wali à l'autre. Toutefois, la compétence de dérogation ne donne pas les pleins-pouvoirs au wali[928]. La présidence de la commission place certes le wali au centre du processus dérogatoire mais ses marges de manœuvre restent étroitement liées aux acteurs en présence, aux relations qui les lient au wali, et aux aptitudes de ce dernier à influer sur les forces en présence, c'est-à-dire concrètement sur le président du conseil communal et sur l'agence urbaine. « La présence du wali est en mesure d'influencer fortement les décisions prises par la commission de dérogation (...) : à Fès il est très rare que les autres membres se prononcent indépendamment de son avis. Mais le président du conseil communal à Fès a le même poids : aussi, s'il y a un désaccord entre le wali et le maire, la commission est bloquée et elle n'est tout simplement pas réunie par le wali[929] ». Ainsi, N. Es Sallack montre que le pouvoir du wali réside avant tout dans la programmation de la commission : il peut décider de réunir ou de ne pas réunir la commission, rendant dans ce dernier cas impossible l'instruction du dossier ; il peut présider ou non la commission, rendant « plus compliquée l'obtention du consensus[930] » ; et il peut intensifier le rythme des dérogations ou au contraire le ralentir. Aussi, pour mieux comprendre le rôle et les pouvoirs du wali, me suis-je intéressée à l'itinéraire d'une dérogation à Casablanca avant qu'elle ne soit déposée à la commission de dérogation. Comment cette demande prend-elle forme ? Quelle est la logique sous-jacente à ce mode d'administration ? Autrement dit, que cherche-t-on à administrer par la dérogation ? En quoi est-ce pour le wali une façon d'atteindre son but, c'est-à-dire un moyen réellement incitatif à l'investissement ? En m'attachant aux démarches qui ont précédé le dépôt de la demande à la commission, il ne s'agit pas ici d'analyser le processus dans son ensemble mais de saisir les conditions et les règles qui régissent les demandes de dérogation. Surtout, il s'agit de faire apparaitre la manière par laquelle l'influence du wali s'exerce sur le processus.

La demande de dérogation que je propose en exemple concerne la réalisation d'un ensemble immobilier comprenant un centre commercial, un hôtel et des immeubles de bureau dans le quartier d'affaire de Sidi Maârouf à Casablanca. La demande a été déposée en juillet 2012 et a

[925] *Étude d'impact des dérogations dans le domaine de l'urbanisme*, doc. cit., p. 39.
[926] N. Es-Sallak, *Dérogations en urbanisme et rapports de pouvoirs au Maroc. Cas de la ville de Fès,* op.cit.
[927] *Étude d'impact des dérogations dans le domaine de l'urbanisme*, doc. cit
[928] C'est ce que montre N. Es Sallack dans son étude sur les dérogations à Fès : voir la deuxième partie, « chapitre II. Analyse de la dérogation dans la ville de Fès » pp. 227-260
[929] Ibid., p. 228
[930] Ibid., p. 233

instruite par la commission en date du 25 juillet 2012 , présidée par le wali Bousaïd. La demande a fait l'objet d'un avis favorable soumis à la condition de « prendre en charge les aménagements en espaces verts (..) relevant du territoire de l'arrondissement d'Ain chock[931]». Le promoteur du projet est une société filiale d'un grand groupe privé marocain qui a souhaité que je garde son anonymat dans la restitution de ma recherche. Le terrain qui s'étend sur deux hectares a été acquis dans les années 1970. A l'époque, ce terrain était situé en dehors du périmètre urbain. En 2011, l'extension de Casablanca et les transformations du quartier de Sidi Maârouf offrent les conditions de sa valorisation : la société souhaite y implanter ses bureaux, et rentabiliser son investissement en construisant un centre commercial et des immeubles de bureaux, pour un montant de 300 millions de dirhams de travaux. En 2012, le plan d'aménagement de Sidi Maarouf est en cours de renouvellement. Dans l'intervalle, c'est donc l'ancien plan qui prime, un plan qui date de 1994. Le zoning initial prévoyait sur le terrain la construction de villas. Cette disposition est devenue obsolète du fait de l'évolution qu'a connu Sidi Maarouf au début des années 2000, pour devenir l'un des quartiers d'affaires les plus en vue de la capitale économique, précisément grâce au recours à des dérogations. C'est précisément cette évolution qui incite le promoteur du projet à valoriser son terrain, mais elle l'oblige à déposer une demande de dérogation auprès du wali de Casablanca.

Pour en retracer le parcours, je me suis appuyée sur le récit que m'en a fait l'architecte du projet. Celui-ci est en effet l'acteur responsable du dépôt du dossier, et il est au centre des différentes étapes et démarches administratives.

> Avant de soumettre le projet, il y a toute une série de démarches à entreprendre car il ne faut surtout pas prendre le risque qu'en commission, un des membres ne soit pas au courant du projet ; s'il y a une objection, ou qu'il conteste le projet devant le wali, c'est foutu… Mais ces démarches ne sont pas officielles. La première étape, c'est l'agence urbaine. Toutes ces démarches, c'est en off, tout ce qui se fait avant le dépôt de la dérogation n'a rien d'officiel. Le promoteur du projet dont je te parle est très bien introduit donc on a pu se passer du CRI : le CRI, tu y vas si tu n'as pas d'entrée à l'agence urbaine ou à la wilaya. La première réunion s'est faite avec un collaborateur proche du gouverneur de l'agence : on lui a expliqué le projet de manière très sommaire pour prendre le pouls, sonder. Ensuite, on est passé aux réunions avec des techniciens de l'agence : ce sont cette fois des réunions de travail plus techniques, on rentre dans le concret des conditions pour réaliser le projet, on discute de la programmation du projet, des emprises au sol, des voieries d'accès. Ces réunions, il y a eu en eu trois au total car c'est un projet très lourd, de plus de 50.000 mètres carrés construits et trois voies d'aménagement mais on est encore loin du dépôt de la dérogation. Mais c'est une étape cruciale. Car c'est avec les techniciens de l'agence que tu fais la programmation du projet. L'agence te dit ce qui se fait et ce qui ne se fait pas. Par exemple, nous avons greffé un hôtel au centre d'affaires car, à l'époque, en 2011-2012, les dérogations étaient plus faciles à obtenir si tu construisais un hôtel. Chaque époque a sa particularité, et à ce moment-là Casablanca voulait favoriser le tourisme. Ensuite, une fois qu'avec les techniciens de l'agence, on s'est mis d'accord sur les éléments de programmation, on est allé voir le gouverneur de la préfecture. C'était le gouverneur de Aïn chock. Le gouverneur lui, il défend les besoins de son territoire. Là, il nous a demandé de rajouter

[931] Courrier de Monsieur Le wali de la Région du Grand Casablanca à Monsieur le directeur de la société (..), en date du 30 juillet 2012. « Référence : Votre demande de dérogation ». Archive privée.

> des parkings, car c'était le gros souci du quartier et il a monnayé la dérogation en contrepartie de la réalisation d'espaces verts pour l'entrée de Casablanca. Une fois que tu demandes audience avec le gouverneur, simultanément, il faut aller voir la wilaya. Je suis donc allé voir l'architecte de la wilaya, pour l'informer. C'est lui qui te donne le pouls, sur les dates des commissions, sur le volume des dossiers, en gros si c'est le moment ou pas de déposer. Ensuite, il y a le président de commune. Dans ce cas précis, il n'y pas eu de problème avec la commune, je connaissais très bien l'architecte de la commune, ils nous ont dit de foncer ; que pour eux, vu la taille du projet, ils allaient gagner avec les taxes d'autorisation de construire et d'occupation du domaine public. Ensuite, une fois que toutes les parties sont informées et que tu as leur accord de principe, là il faut aller voir le wali, mais toujours en off, pour prendre son avis. C'est le promoteur du projet qui a été le voir, c'était Bousaïd à l'époque, et il le connaissait personnellement. Là, il l'informe du projet et des accords informels obtenus de toutes les parties. Le wali n'a rien exigé. Il voyait dans le projet un moyen de valoriser un quartier qui avait été laissé à l'abandon jusque-là. Cette réunion avec le wali est cruciale : c'est celle-là qui te donne le feu vert d'une certaine manière. A partir de là, le travail concret pour le dépôt de la demande a pu commencer. On prépare les plaquettes de présentation, on refait les réunions avec l'agence et la préfecture, mais de manière cette fois très concrète. Ensuite, j'ai fait le tour des services techniques, la Lydec, Maroc telecom, etc. car il est très important, quand la commission de dérogation se réunit, que tout le monde soit informé et connaisse le projet. Si jamais le wali demande l'avis à l'un des membres et que celui-ci marque un doute ou donne un avis négatif, il faut tout recommencer et le dossier est rejeté. Après, une fois que tu as l'accord pour la dérogation, là le dossier entre dans le circuit administratif normal des autorisations de construire[932].

Ce long extrait d'entretien permet de comprendre ce qu'est une dérogation et comment cette dernière s'insère dans les arts de gouverner au Maroc.

La dérogation est, on vient de le voir, tout sauf une procédure « anarchique » comme on l'entend très souvent, ou l'expression d'un « arbitraire » du wali. La dérogation fait l'objet de pratiques extrêmement codifiées bien qu'elles ne soient pas formalisées. Elle est soumise à des règles, mais des règles qui prennent forme dans les anticipations que se font les acteurs des attentes des membres de la commission et du wali. Les dérogations sont donc insérées dans un gouvernement par les attentes caractéristique des arts de gouverner au Maroc : le plus souvent, les choses ne sont pas dites explicitement ; elles doivent suivre des règles tacites qui font nécessairement l'objet d'interprétations et d'anticipations[933].

La dérogation fait également partie de ces façons de gouverner au moindre coût[934]. La négociation de contreparties – ici les espaces verts, la construction de parkings– fait de la dérogation une technique de gouvernement frugal pour financer l'urbanisation de Casablanca. Elle permet que des équipements de base ou des espaces publics soient réalisés par des acteurs privés. La contrepartie à la dérogation s'est imposée à Casablanca comme l'une des règles de la dérogation, quels que soient les walis qui se sont succédés.

Ce faisant et là aussi contrairement à ce qui est souvent dit, la dérogation n'est pas un moyen de contourner l'administration ; c'est une étape, une étape décisive, du cheminement

[932] Entretien avec l'architecte d'un projet d'une grande société marocaine, Casablanca, Casablanca, avril, 2017
[933] B. Hibou et M. Tozy, *L'Etat au Maroc, op.cit*.
[934] Ibid.

administratif. La dérogation n'annule pas les procédures de l'administration. En réalité, elle permet d'élargir le champ du traitement administratif à des projets qui ne remplissent pas les critères fixés par les règles auxquelles sont soumis les projets d'urbanisme. D'une certaine manière, on peut dire que la dérogation est une technique d'administration qui permet l'intégration de la pluralité des projets et des « investisseurs ». La dérogation exprime ici une autre caractéristique du gouvernement au Maroc : un gouvernement par régénération permanente en ne cessant d'intégrer de nouveaux acteurs.

Toutefois, ce qui a rendu la dérogation urbaine opératoire et attractive pour les opérateurs, ce sont les circonstances. Entre 2003 et 2014, le contexte d'élaboration des nouveaux documents d'urbanisme et du nouveau schéma directeur urbain pour Casablanca a donné toute sa valeur opératoire aux dérogations dans la mesure où la valeur d'un terrain dépend principalement des possibilités de son utilisation édictée par les règlements d'urbanisme. De technique d'administration, la dérogation s'est donc imposée comme mode de gouvernent à part entière jusqu'en 2014, date de finalisation de l'ensemble des plans d'aménagement. Sur cette période, la dérogation est au cœur du processus d'accumulation marchande. L'étude du Cnseil économique et social (CES) est, de ce point de vue, très parlante : 60% des projets de dérogation entre 2003 et 2010 n'ont pas vu le jour, les demandeurs de dérogation ne s'en servant que pour valoriser leur terrain[935] . La dérogation a été principalement un outil de rente foncière comme le note les rédacteurs de l'étude : « le recours à la dérogation peut être la solution la plus rapide et efficace permettant la promotion de la valeur d'un terrain au détriment d'un autre (..), la pratique de la dérogation particip(ant) dans la propagation du phénomène de spéculation immobilière et foncière[936] »

*

* *

L'analyse dans ce chapitre des moyens conférés au wali permet d'avancer dans la compréhension du repositionnement du wali. La lettre royale, le changement de profils et les nouveaux dispositifs redéfinissent les modalités d'intermédiation entre l'Etat et les opérateurs privés. Les moyens confiés au wali constituent de nouvelles ressources pour l'intermédiation : d'une part, le CRI institutionnalise le lien aux investisseurs, ce faisant elle le légitime et d'autre part, la dérogation, offre de nouvelles modalités pour dynamiser les processus d'accumulation marchandes et relancer, ce faisant, au début des années 2000, le processus de « création » des investisseurs privés. Mais ces dispositifs ne renforcent pas les compétences légales du wali : que ce soit le CRI ou la dérogation, ils reposent sur une base purement administrative. En cela, ils ne constituent pas des ressources pérennes mais plutôt des opportunités pour l'exercice du pouvoir, dont la force est étroitement dépendante des circonstances, de la conjoncture et des significations que l'ensemble des acteurs leur donne

[935] *Étude d'impact des dérogations dans le domaine de l'urbanisme*, doc. cit., p. 145
[936] Ibid, p. 272.

Conclusion de la partie 1

Au terme de cette première partie, j'ai donc pu montrer qu'au tournant des années 2000, les nouveaux rapports de force avaient engendré une configuration propice à l'épanouissement des modes de faire impériaux, dont la lettre royale est emblématique : elle réinvente la figure du wali, mais elle le réinvente au moindre coût. En effet, la lettre royale fait l'économie de renégociation entre arènes institutionnelles et politiques pour la définition des prérogatives du wali, elle fait l'économie d'un changement d'équilibres institutionnels grâce au caractère instituant et symbolique de la parole royale, elle fait l'économie d'une professionnalisation et elle fait l'économie de moyens en lui donnant du pouvoir symbolique. Ce faisant, j'ai montré que la redéfinition du wali accompagnait la montée du gouvernement indirect, et qu'il exprimait le besoin de nouveaux types de médiation face à la pluralisation des acteurs de gouvernement et des centres de pouvoir, et à la montée de l'inconnu issu de l'affirmation de nouveaux acteurs économiques (investisseurs) et politiques (élus) et de la transformation des rapports à l'autorité.

Il me reste, et ce sera l'objet de la seconde partie, à comprendre comment, dans le concret de son action, le wali répond effectivement, ou non, à ces défis et aux représentations que la lettre royale laissait apparaître. Autrement dit, après avoir montré comment le wali avait été « construit », je voudrais maintenant montrer comment il a été « formé » dans son interaction avec la société.

Partie II. Gouverner par moment.

Dans la première partie, en interrogeant les significations de la lettre royale, j'ai montré que la réinvention des walis en 2001-2002 constituait une modalité d'adaptation à la pluralisation des acteurs politiques et économiques apparue à la fin des années 1990. Je voudrais maintenant changer de perspective et d'échelle et observer les walis à l'œuvre. Je vais m'intéresser aux pratiques concrètes des walis, en centrant mon observation sur Casablanca et sur les six walis qui s'y sont succédés entre 2001 et 2015.
Analyser la pratique des walis soulève une question de méthode. Comment, en effet, saisir la pratique d'un acteur qui ne s'inscrit pas dans un domaine de compétence précis, mais dont l'action repose au contraire sur une pluralité de registre et de positions ? Dans ces conditions, il m'est apparu nécessaire de construire une armature conceptuelle pour saisir le wali en action.

Les « moments » du wali

S'intéresser aux modes de faire des walis oblige à porter attention à la diversité des agencements et des combinaisons d'acteurs dans le temps, et donc à raisonner en termes de configurations et d'interactions, qui dessinent le champ du possible et l'ensemble des contraintes qu'affrontent les walis dans un contexte historique donné. Cela nécessite également de tenir compte des profils de wali qui conditionnent les façons de comprendre une situation donnée et leurs capacités d'action. Aussi, pour appréhender la pratique des walis, j'ai ressenti le besoin de construire des « configurations » à partir de ce que j'ai conceptualisé comme des « moments »[937].

Pour ne pas rester dans des considérations vagues, j'ai centré mon observation sur un secteur précis, en l'occurrence sur le transport urbain. J'ai identifié des lieux et des situations qui font intervenir le wali, de manière officielle ou officieuse. Ces situations ont fait apparaître « des moments », c'est-à-dire des temporalités de l'action publique bien particulières durant lesquelles le wali est en position de prendre l'initiative et de définir la norme. Dans ces « moments » en effet, le wali n'est plus seulement un centre de pouvoir parmi beaucoup d'autres, mais un acteur au-dessus des autres qui s'impose comme une entité transcendante, à la fois au-dessus et au cœur de l'espace social et politique. Autrement dit, d'une certaine manière, ce sont des moments où le wali « est » l'État, où il incarne une unité et une puissance symbolique qui le place au-dessus des conflits et le positionne en tant que centre de gravité de la scène locale.

Ces moments sont des situations. Toutefois, la problématisation que je propose en termes de temporalité[938] fait apparaître un point particulièrement important en ce qui concerne le wali : l'enchevêtrement des durées, celle de l'État impérial et celle de l'État-nation dont le wali est

[937] Sur la construction de moment comme outil d'analyse, je me suis inspirée de la distinction faite par J. F Bayart, entre moments d'historicités et situations. J. F Bayart, » « Dessine-moi un MENA ! » ou l'impossible définition des aires culturelles », *Sociétés politiques comparées*, janvier-avril 2016, p. 26

[938] Sur l'importance de la variable temporelle pour l'analyse des phénomènes politiques : Y. Deloye, « A la recherche de la temporalité perdue », *Espaces temps*, vol. 76, 2001, pp.16-26

précisément le produit[939]. Gouverner par moment peut être interprété comme le produit de la « compénétration des durées »[940]. Dans les deux premiers chapitres de la première partie, j'ai montré que le wali se trouvait à l'articulation de deux conceptions de gouvernement, deux registres de légitimation et de compétences, les premiers inscrits dans le temps long de l'État précolonial et les seconds dans celui, plus court, de l'État-nation[941]. La légitimité impériale fait reposer l'autorité du wali sur la ressource symbolique, celle d'incarnation du roi. La légitimité de l'État-nation fonde l'autorité territoriale du wali qu'il exerce en tant que gouverneur. Ces dimensions sont consubstantielles l'une de l'autre mais elles n'agissent ni de manière simultanée, ni de façon permanente : pour être pleinement effective, l'incarnation royale, par exemple, doit être mise en scène. Aussi, l'entrecroisement des durées, le temps long de l'incarnation royale et le temps court de l'État-nation, crée des discontinuités. Dit autrement, la « compénétration » des dimensions stato-nationales et impériales se fait de manière discontinue, intermittente, c'est-à-dire par « moments ». A cette occasion, le wali est momentanément au-dessus des autres acteurs. D'une certaine manière, il incarne pleinement l'État dans sa double dimension d'État-appareil et d'État-roi. Dans ces moments, le wali constitue un point de ralliement pour des forces de plus en plus en plus dispersées et éclatées, et c'est ce qui fait sa force : il est le seul à pouvoir jouer ce rôle. A eux seuls, les « moments » (ou les « logiques de situation » comprises dans cette dimension d'imbrication des durées) ne suffisent pas à expliquer et à comprendre les effets de pouvoir qu'ils créent. Mais ils créent des opportunités, ils rendent possible l'intervention du wali. C'est donc moins ces moments en soi qui m'intéressent que la manière par laquelle les walis s'en saisissent : comment ils jouent des situations, comment ils se fabriquent des marges de manœuvre, comment ils se construisent des espaces de monopole à partir desquels ils peuvent définir et hiérarchiser les priorités à l'échelle de la ville.

Cette partie met en évidence la diversité des logiques et des manières par lesquelles se créent ces moments qui seuls mettent le wali en position d'agir. Ce peut être des moments qui s'ouvrent par le haut, c'est-à-dire par une action de délégation de la part du pouvoir monarchique, comme l'illustre la réforme des transports urbains par exemple ou le discours royal du plan de développement. Ce peut être des moments créés par l'instabilité des acteurs, qui font converger vers le wali, comme l'illustrent les différentes crises dans le transport urbain. Ce peut être des moments ouverts par le « bas », c'est-à-dire (la manière dont les taxis se saisissent de la volonté des autorités étatiques de rationaliser l'organisation des transports urbains pour obliger à renégocier leurs conditions). Ces moments constituent les points d'entrée successifs des chapitres qui constituent cette partie, et me permettent de saisir l'action du wali dans des situation très concrètes pour analyser leurs manières de faire et leur ethos.

---

[939] Ce que j'ai montré dans le chapitre 2 à partir de la grille de lecture de Béatrice Hibou et Mohamed Tozy sur les pluralismes des modes de gouvernement et les deux figures idéal-typiques du politique qu'ils mobilisent, la figure nationale et la figure impériale. B. Hibou et M. Tozy, *L'Etat au Maroc, L'imaginaire impérial au coeur de l'Etat nation*, Karthala, Paris, à paraître en 2020 ; voir également, B. Hibou et M. Tozy, « Une lecture wébérienne de la trajectoire de l'État au Maroc », *Sociétés Politiques Comparées*, 37, septembre-décembre 2015 (http://www.fasopo.org/sites/default/files/varia1_n37.pdf).

[940] Je reprends ici la problématisation faite par Jean François Bayart de la notion bergsonienne de durée. J.F. Bayart, « Penser l'Afrique avec Bergson », communication, *Semaine de la recherche*, CRESC-EGE, Rabat, 18 mai 2017

[941] Voir les chapitre 1 et 2

Circonscrire le champ d'analyse

J'ai circonscrit le champ d'analyse à un domaine, le transport urbain. Le choix d'investir en profondeur un secteur en particulier permet d'en cerner ses spécificités techniques, politiques, économiques, et donc de saisir l'espace de contrainte dans lequel les walis agissent. Le transport urbain à Casablanca est un site d'observation privilégié à plus d'un titre. Premièrement, le secteur des transports urbains permet de saisir le wali dans l'enchevêtrement de ses rôles et de ses positions dans la mesure où il fait intervenir le wali sous différents registres : le registre politique puisqu'il assure la tutelle sur le service public de transport en commun qui relève de la compétence des élus ; le registre administratif puisqu'il est directement responsable des taxis ; le registre de l'ordre public enfin puisqu'il en est le garant sur le territoire. En ce sens, ce secteur permet d'aborder le wali tout à la fois par les marges, au-delà de ses compétences institutionnellement définies, par ses compétences administratives, en tant qu'autorité déconcentrée du ministère de l'Intérieur, et par ses compétences régaliennes, en tant qu'autorité de contrôle sur le secteur. Le wali met ainsi en scène une pluralité de sites, de lieux, d'acteurs et *in fine* une diversité de situations et de moments. En outre, les transports urbains s'articulent à toute une série de problématiques liées au métropolisation de Casablanca.

Cette partie est en partie construite de manière chronologique ; mais en partie seulement car mon objectif n'est pas de raconter la transformation de ce secteur de façon linéaire mais plutôt de montrer différentes manières de faire et différents éthos, à travers des moments politiques et sociaux différents et à travers ces objets différents que sont le transport par bus, le tramway, le plan de développement de Casablanca et les Grands taxis.

Chapitre 6. Des styles de faire : deux walis pour une réforme (2001-2003)

J'ai montré, en première partie, que les walis ne se distinguaient pas par leur mobilisation ou non de l'expertise et de la technique, mais par le contenu de l'expertise et de la technique qu'ils mobilisaient. Pour avancer dans la compréhension de l'art de gouverner, je voudrais à présent entrer davantage dans la diversité des manières de faire et d'être des walis. Mais avant d'aborder les questions propres au gouvernement de l'incertitude, je souhaite d'abord, dans ce chapitre, mettre en évidence l'étendue des manières de faire des walis et la diversité de leur éthos. En effet, l'exercice de la fonction wilayale s'avère très différencié en fonction du profil des représentants de l'État qui l'exerce. Par profil, j'entends leur trajectoire professionnelle et sociale, mais aussi et surtout leur ethos et leurs conceptions personnelles de l'autorité, du pouvoir, de l'État, du bien public, de l'intérêt général. Je voudrais m'intéresser ici à ces différences. Mon souci n'est donc pas tant de comparer techno-walis et walis, mais de comprendre en quoi l'arrivée de nouveaux profils, eux-mêmes très différents les uns des autres, transforme concrètement l'exercice du pouvoir.

Ce chapitre s'intéresse à deux walis. Le premier, Driss Benhima, est nommé à Casablanca en juillet 2001 ; le second, M'hamed Dryef le remplace à la wilaya en mars 2003. Ces deux walis ont des profils socio-professionnels, des trajectoires familiales et des modalités d'insertion dans l'État très différents. Aux yeux de l'opinion publique, Driss Benhima incarne par excellence le renouveau des profils d'autorité qui a eu lieu en juillet 2001 : il est ingénieur de formation, directeur de grands offices publics, par deux fois ministres « techno » et en même temps, il est issu d'une famille de serviteurs de l'État depuis des générations et le revendique. M'hamed Dryef a fait toute sa carrière au sein du ministère de l'Intérieur où il a occupé les plus hauts postes de responsabilité. Il est issu de l'ancienne génération des hauts fonctionnaires, ayant travaillé avec Driss Basri. Mais il a œuvré au renouveau de la technocratisation du corps à l'échelle centrale et c'est lui qui a donné corps au « nouveau concept d'autorité ». On voit donc déjà par-là que les stéréotypes doivent être dépassés si l'on veut comprendre avec subtilité les transformations des modes gouvernement de la ville.

A partir du point d'entrée qu'est la réorganisation du transport urbain à Casablanca, ce chapitre vise ainsi à répondre à la question suivante : qu'est-ce qui différencie un wali d'un autre dans la façon d'exercer son pouvoir ? Je cherche donc à comprendre ce qui distingue les walis Benhima et Dryef, en partant non de leur pédigrée ou de leur trajectoire personnelle mais de l'observation de leurs pratiques et leurs manières de faire, sans préjuger de ce qu'ils sont mais en regardant ce qu'ils font (et ne font pas), comment ils le font et le sens qu'ils donnent à leur action. Pour cela, la grille de lecture proposée par Béatrice Hibou et Mohamed Tozy et présentée au chapitre 2 fournit un cadre conceptuel qui permet d'avancer dans l'analyse. La démarche idéaltypique qu'ils empruntent et les deux figures du politique qu'ils ont construit fournissent des outils conceptuels pour saisir la pluralité des manières de faire des walis, tout en donnant une intelligibilité aux techniques et aux instruments mobilisés par les walis ainsi qu'à leurs conceptions de l'autorité et du gouvernement.

L'analyse de la pratique des walis nécessite de comprendre les comportements, le sens donné aux actes mais aussi les processus sociaux et économiques qui les déterminent. Aussi, dans un premier temps, je vais m'intéresser aux dynamiques qui traversent la vie locale dans le moment d'intronisation du nouveau roi, en focalisant l'analyse sur le secteur des transports urbains : pour en saisir les enjeux, je présenterai dans le détail ses différentes composantes et leur mécanisme de fonctionnement au tournant des années 2000. Il s'agit ainsi de mettre en lumière les processus locaux qui motivent la nomination de nouveaux profils de représentant de l'État en 2001, et plus particulièrement celle de Driss Benhima à Casablanca en juillet de la même année.
Je consacrerai les deux autres parties du chapitre à l'analyse des pratiques des deux walis selon l'ordre chronologique de leur mandat.

1. Sortir de l'impasse : exploiter des événements contingents mais opportuns, l'intronisation d'un nouveau roi et la nomination d'un nouveau wali.

Ce que l'on appelle aujourd'hui la « mobilité » constitue un point d'entrée particulièrement heuristique pour appréhender les transformations sociales, politiques et économiques des grandes agglomérations urbaines. En effet, comme le montrent les travaux sur les transports urbains en Afrique, en Amérique du Sud ou en Asie, la mobilité est une question au cœur des mutations socio-spatiales des grandes agglomérations urbaines : elle recèle d'importants enjeux en matière de cohésion sociale[942], elle met en jeu une diversité d'intérêts et d'acteurs économiques[943] ; elle fait intervenir une pluralité de « réseaux et territoires »[944] et son organisation s'impose de manière de plus en forte dans les agendas des grandes agglomérations[945].

[942] S. Souchaud et M.F Prévot-Shapira, « Introduction : Transitions métropolitaines, densification, verticalisation et étalement », *Problèmes d'Amériques Latine*, 2013, n°90, pp. 5-16 ; V. Centeno et S. Lafosse Pablo, « La densification récente de Lima et ses défis en matière de logement et de transport », *Problèmes d'Amérique latine*, 2013, n° 90, p. 39-56 ; C. Paquette, « Mobilité quotidienne et accès à la ville des ménages périurbains dans l'agglomération de Mexico. Une lecture des liens entre pauvreté et mobilité » *Revue Tiers Monde*, n°1, 2010, pp. 157-175 ; Diaz Olvera Lourdes *et al*., « À l'écart de l'école ? Pauvreté, accessibilité et scolarisation à Conakry », *Revue Tiers Monde*, 2010, n° 202, pp. 167-183 ; X.Godard (dir.) *Les transports et la ville en Afrique au Sud du Sahara: le temps de la débrouille et du désordre inventif,* Paris, Karthala, 2002

[943] S. de Tapia, « Entre « Nord » et « Sud » : le dynamisme international des transporteurs turcs », *Autrepart*, 2004, n° 32, p. 169-186 ; P. Gagnepain *et al*., « Renégociation de contrats dans l'industrie du transport urbain en France », *Revue économique*, 2009, vol. 60, pp. 927-947 ; A. Guézéré, « Territoires des taxis-motos à Lomé : de la pratique quotidienne à la recomposition des espaces urbains et des liens sociaux », *Géographie, économie, société*, 2012, vol. 14, pp. 53-72

[944] S. Barone, « Au-delà de la LOTI : Les transports collectifs périurbains entre réseaux et territoires », *Flux*, 2010, n° 79-80, pp. 112-123

[945] S. Randeria et C. Grunder, « Comment l'État et la Banque mondiale gèrent les déplacements de populations à Mumbai », *Critique internationale*, 2012, n° 54, p. 81-99 ; E. Henry, « Gigantisme métropolitain et gestion des transports à Sao Paulo », *Revue française d'administration publique*, n° 107, 2003/3, pp. 409-419 ; S. Cissokho, « Réformer en situation de « décharge » : les transports publics à Dakar durant les mandats d'Abdoulaye Wade », *Politique africaine*, 2012, n°126, p. 163-184. ; R. Lomme, « La réforme des transports publics urbains à l'épreuve de l'intégration du secteur informel», *Afrique contemporaine,* 2004, n° 210, pp. 79-94.

Aussi, en centrant l'analyse sur le secteur des transports urbains, je me propose, dans cette partie, de saisir les transformations que connait Casablanca au tournant des années 2000 et les grandes préoccupations qui traversent le gouvernement de la ville à la veille de l'intronisation de Mohamed VI. Concrètement, que se passe-t-il au niveau de la scène locale lorsque le roi Mohamed VI accède au pouvoir en juillet 1999 ? A quoi répond, au regard des dynamiques qui traversent la scène locale, la nomination, le 27 juillet 2001, d'un wali au nouveau profil, Driss Benhima ? Et que provoque l'arrivée d'un nouvel entrant à la wilaya de Casablanca dans la politique des transports urbain ?

a. L'offre de transports urbains à la fin des années 1990 : entre éclatement et concurrence

La Régie Autonome des Transports en Commun, la RATC, est l'opérateur historique du transport collectif à Casablanca. Elle a été créée à l'indépendance, à la suite de la reprise par la municipalité des sociétés concessionnaires de lignes d'autobus qui avaient été introduites sous le protectorat[946]. La régie municipale a opéré sous monopole jusqu'à la privatisation partielle du secteur au tournant des années 1980 : la « précarité financière de la régie »[947] et « l'accroissement effréné de la population »[948] [949] ont en effet conduit en 1984 au retour du système de concession de lignes à des opérateurs privés d'autobus[950]. Pensés en complément de l'offre de la RATC, quatre-vingt-huit nouveaux itinéraires ont ainsi été ouverts et concédés au privé par le biais de deux appels offre, portés par la wilaya et l'Agence urbaine[951]: le premier en 1984, et le second en 1987, remportés respectivement par quatre[952] et par huit sociétés concessionnaires[953], soit douze au total. Les concessionnaires provenaient pour la plupart des secteurs de l'immobilier, du commerce, de l'import-export et de l'assurance (Annexe 3). Leur profil est ainsi emblématique des nouvelles élites urbaines qui émergent, dans le sillon du

[946] Durant la période coloniale, le système de transport à Casablanca reposait sur une compagnie principale de lignes d'autobus et de tramway, la T.A.C introduite en 1921, et sur quatre petites sociétés concessionnaires d'une ou deux lignes de transport introduites au fur et à mesure de l'extension des quartiers d'habitat coloniaux. Le modèle de concessions des services publics inscrivait le souci de l'administration du Protectorat de limiter le coût financier de la pénétration française au Maroc. Ce système de transport coexistait avec les modes de transports traditionnels, calèches et charrettes hippomobiles qui reliaient le centre-ville aux périphéries, lieu d'habitat des populations issus de l'exode rural Sur un historique du transport urbain à Casablanca : voir H. Hrouch, *Les transports urbains à Casablanca*, Thèse de doctorat d'Etat, Aix en Provence, 1984 ; M. Chouiki (dir.), *Le transport urbain à Casablanca*, Publication de l'Union Géographique Marocaine, Casablanca, 2006

[947] *La RATC face à la croissance dynamique de Casablanca*, communication au colloque de l'A.I.M.F sur les transports urbains à Casablanca de Monsieur Ahmed Faycal El Kadiri, Directeur général de la RATC, 1989, p. 11. Document interne.

[948] Ibid, p. 12

[949] En 1985, on compte à Casablanca 1 bus pour 6 000 habitants pour une norme international de 1 pour 1000, dans B. Rachidi, « L'impact de la privatisation sur le secteur des transports urbains collectifs au Maroc », *Revue Marocaine de droit et d'économie du développement*, n°19, 1989, p. 117

[950] A. Eddahbi, « La concession de service public : cas du transport public urbain à Casablanca », *Revue marocaine de droit et d'économie du développement*, n° 19, 1989, p.110

[951] R. Darbéra, « Les transports collectifs à Casablanca, une privatisation trop régulée », *Recherche Transports Sécurité*, n° 31, Paris, 1991, p.63-73

[952] En janvier 1985, les quatre sociétés adjudicataires sont : Yasmina bus , Rostrum, Americar et Rahabus. Les profils des sociétés sont présentés en annexe 3

[953] En 1987, huit sociétés remportent l'appel d'offre: Salama transport (ou Salam), Aman Bus, Casa Bus, Rafahya bus, Hana bus, Sotrum, STRU et Yasmina

ministère de l'Intérieur, au tournant des années 1980[954]. Petites notabilités rurales ou self mademen, la plupart de ces opérateurs ont accumulé du capital en profitant du boom immobilier de l'après-indépendance, et plus précisément de la croissance des années 1960 et de la marocanisation des années 1970. L'obtention d'une licence de transport urbain donnait l'opportunité de convertir des trajectoires d'accumulation en statut et position sociale et politique[955], grâce à la proximité avec l'administration. Pour les concepteurs de la réforme[956], le recours au privé entrepreneurial était censé compenser l'absence de financements publics. L'introduction de sociétés privées d'autobus devaient en effet permettre « la création d'un transport de première catégorie » destinée à « ceux qui souhaitent se rendre à leurs bureaux dans des conditions confortables »[957], tout en assurant le maintien de la régie municipale qui ciblait davantage les populations plus modestes. A cet effet, le tarif du ticket de bus privé avait été majoré de 50% par rapport à celui de la RATC, et une redevance de 5% du chiffre d'affaire devait être reversée à la municipalité par les compagnies concessionnaires pour financer les obligations de service public portées par la régie[958]. Cependant, une fois inséré dans la réalité sociale, le dispositif de réforme ne manqua pas de se déliter. Face aux tensions engendrées par la hiérarchisation de la demande sociale et par le coût élevé du ticket de bus[959], le ministère de l'Intérieur « imposa »[960] en 1991 une tarification sociale en contradiction avec les contrats de concession. Ce gel du ticket de bus se fit en contrepartie tacite et non formalisé de l'abandon, par les transporteurs privés, des moins rentables des lignes concédées. Aussi, pour compenser le déficit territorial de l'offre de transport, l'administration a eu recours à un mode de transport artisanal régulé par un système de licences délivrées par le ministère de l'Intérieur, les taxis collectifs ou « grands taxis ». Légalement dévolus aux trajets interurbains, les grands taxis sont ainsi autorisés par la wilaya de Casablanca, au milieu des années 1990, à pénétrer le périmètre urbain, sans pour autant que leur activité de transport urbain soit légalement reconnue[961]. Initialement autorisés sur les trajets de périphérie à périphérie, sans détour par le centre-ville, l'efficacité de ces transporteurs les fait conquérir rapidement des territoires en centre-ville et empiéter sur les itinéraires d'autobus[962]. La multiplication des opérateurs – régie, concessionnaires et grands taxis – alimente ainsi tout au long des années 1990 une concurrence

---

[954] S. Tangeaoui, *Les entrepreneurs marocains : pouvoir, société, modernité*, Karthala, Paris, 1993

[955] Deux concessionnaires sur les quatre adjudicataires de l'appel d'offre en 1984, Haj Abdelkader Rostrum (Rostrum bus) et Mohammed Ez-Zaharaoui (Americar) sont membres de l'U.C, le parti de l'administration crée en 1983 : ils sont élus député à la fin des années 1980 respectivement à Casablanca et à El Jadida

[956] La réforme des transports urbains est pensée dans cadre de l'élaboration du schéma directeur urbain (SDAU) par le cabinet de l'architecte français Pinseau : le SDAU est mis en œuvre par l'Agence urbaine de Casablanca, crée en 1984 et rattachée au ministère de l'Intérieur. Sur la conception de la réforme : B. Zyani, « Le Grand Casablanca : Schéma directeur et structures administratives … », art.cit. , *Lamalif*, octobre 1985, p 8

[957] Discours d'Orientation de Sa Majesté le Roi Hassan II devant les élus du Grand Casablanca, 7 août 1984, *in* B. Rachidi, « L'impact de la privatisation sur le secteur des transports urbains…, art. cit., p. 112

[958] N. Brejon de Lavergnée, *Politique d'aménagement du territoire au Maroc*, L'harmattan, Paris, 1991 : chapitre III, « Les transports en commun : logique économique et logique sociale » p.150-169.

[959] Entre 1984 et 1988, malgré la hausse de l'offre de bus, le volume global d'usagers baisse (443 millions en contre 397 millions): du fait de l'élévation des tarifs qui a pour conséquence la fuite des voyageurs. in A. Bouachik, 2000

[960] T. Zhiri Oualalou, « Bilan de la privatisation du transport collectif urbain au Maroc : cas de Casablanca », in X. Godard (dir.), *Les Transports dans les villes du Sud*, Paris, Khartala, 1994

[961] J. Le Tellier, « Les transports collectifs au Maroc : du conventionnel à l'informel », *Revue marocaine d'audit et développement*, n°20, mai 2005, p.171

[962] Les grands taxis sont étudiés dans le détail dans le chapitre 10

féroce « pour »[963] le marché de transport des Casablancais : les opérateurs se disputant les trajets les plus rentables. Un responsable de l'administration communale dans les années 1990 nous décrivait la compétition dans ces termes :

> Même dans la jungle, il n'y avait pas une concurrence comme ça. Vous montiez pour une destination, et le chauffeur de bus pouvait changer de trajet parce qu'il savait que sur un autre axe, il prendrait plus de clients. Les chauffeurs de bus entre eux se disputaient les couloirs de bus pour arriver le plus vite à leur station et prendre les clients. Un jour sur la place Sghna-Bouchetouf Fida, il y a eu une bataille entre deux bus, un d'Américar et un de la RATC. Une vraie bataille avec les bus qui se rentrent dedans ![964]

Le laissez-faire comme mode de régulation

Tout au long de la décennie 1990, le « laisser-faire »[965] a constitué le principal mode de régulation du transport urbain. Il a offert, en premier lieu, une réponse au sous-financement du secteur, en laissant les opérateurs assurer leur propre ajustement face aux contraintes de la tarification sociale imposée sans subvention publique. Ces ajustements ont consisté, pour les concessionnaires, à contourner de manière systématique les itinéraires et les programmes d'investissement prévus dans leur cahier des charges, ainsi que le paiement des redevances, sans que les pouvoirs publics garants de cette délégation n'y trouvent à redire. En outre, le laissez-faire a permis de répondre aux tensions engendrées par le déficit de l'offre de transport : la "tolérance" à l'égard de la présence des « grand taxis » en centre-ville et le développement du transport clandestin ont ainsi autorisé la montée en puissance "des pratiques de débrouille"[966] qui sont venues compenser les inégalités territoriales et sociales d'accès au transport.

Ce « laisser-faire » a été rendu possible par l'éclatement, dans les années 1990, du gouvernement du transport urbain et les positions institutionnelles mouvantes de l'autorité territoriale. Au regard des dispositifs institutionnels, les services publics locaux sont placés, depuis l'indépendance, sous la responsabilité légale des communes. Ainsi, la régie des transports, la RATC, est créée en 1964 par le vote de l'assemblée municipale qui est en outre responsable, le cas échéant, du financement de son "déficit d'exploitation"[967]. La décentralisation 1976 a réaffirmé la responsabilité des communes. Toutefois la division de la municipalité, dans le même temps, en 5 puis en 6 communes, et l'introduction d'une structure supra-communale, la Communauté Urbaine de Casablanca (CUC)[968] ont fait éclater les responsabilités : si la CUC, d'un point de vue institutionnel, est responsable de la gestion des dossiers transversaux comme

---

[963] *Maroc-Secteur des Déplacements urbains, Note de Stratégie sectorielle*, Banque mondiale, 2008, p.70

[964] Entretien A. Mabchour, Casablanca, février 2014

[965] G. Makhlouf & T. Zhiri Oualalou, « Le système de transport à Casablanca : logiques techniques, systèmes politiques locaux et dynamiques urbaines », art. cit.

[966] R. Hakimi, « Les moyens de transport informel à Casablanca » *in* M. Chouiki (dir.), *Le transport urbain à Casablanca, op. cit.*,, p. 38

[967] Cette disposition est prévue dans les statuts de la RATC et non pas dans les textes sur les communes, ce qui n'est pas sans ambiguïté. Sur ce sujet, N. Brejon de Lavergnée, *Politique d'aménagement du territoire au Maroc..op. cit.*, pp.150-169

[968] La CUC est composée des présidents et vice-présidents des communes urbaines. Sur la CUC, voir le chapitre 8

le transport urbain, les décisions à caractère légal, comme la tarification, les subventions financières et les questions d'organisation restent soumises aux votes des différentes communes de Casablanca.
Toutefois, jusqu'au tournant des années 1990, la tutelle du ministère de l'Intérieur sur les collectivités locales n'a laissé aucune place aux instances élues dans la gestion du transport urbain. A l'échelle centrale, la Direction des régies et services concédés (DRSC) nomme les cadres dirigeants de la RATC[969], elle définit les politiques publiques en matière de transport urbain et elle mobilise les financements. A l'échelle locale, le wali de Casablanca occupe jusqu'en 1994 une place dominante dans la gestion des transports, du fait des conditions spécifiques de la tutelle dans la capitale économique du pays. Le wali de Casablanca est en effet l'organe exécutif de la communauté urbaine compte tenu du décret du ministère de l'Intérieur de 1980 qui transfère à l'autorité territoriale les compétences des exécutifs communaux[970]. Aussi, « à ce titre »[971], c'est-à-dire en tant qu'organe exécutif de la CUC, le wali de Casablanca est l'autorité concédante des concessions de transport. Il est en outre le chef du personnel de l'administration communale qui est, elle, légalement en charge du transport urbain. Il est, enfin, l'ordonnateur des budgets communaux desquels sont prélevées les subventions financières pour la régie publique des transports.
A ces différentes positions se cumulent deux autres obtenues par le jeu de la déconcentration des pouvoirs : en tant qu'autorité déconcentrée du ministère de l'Intérieur, le wali est, d'une part, l'autorité territoriale en charge des « grands taxis » et, d'autre part, l'autorité en charge de superviser la régie des transports dont il préside le conseil d'administration. Mais en 1994, les conditions d'exercice de la tutelle changent : un décret annule le dispositif d'exception pour Casablanca. Les communes urbaines retrouvent leurs compétences exécutives et le centre de gravité institutionnel du gouvernement des transports urbains se déplace au sein de la communauté urbaine : le président de la communauté urbaine de Casablanca retrouve ainsi ses prérogatives en tant qu'autorité concédante, en tant que chef de l'administration communale et en tant que responsable des choix et décisions de gestion dans le transport urbain. Toutefois, en 1992, la carte communale de Casablanca passe de neuf à vingt-sept communes. Cette intensification de la division territoriale de la métropole a pour effet de diluer les responsabilités entre la CUC et les communes urbaines et de multiplier les centres de pouvoir communaux. La mise à distance institutionnelle du wali, qui à partir de 1994 n'a plus de rapport direct avec les opérateurs privés et avec les assemblées communales, combinée à l'éclatement de la carte communale a pour effet de brouiller les responsabilités.

La multiplication des intervenants, au début des années 1990, le flou de leurs attributions et le chevauchement de leurs compétences ont ainsi permis la manipulation du flou ; ce qui, en l'absence d'une maîtrise bureaucratisée du secteur des transports urbains, a fini par créer les conditions d'un contrôle discontinu et a autorisé le « laisser-faire ». Celui-ci s'est accompagné d'arrangements évoqués plus haut avec les opérateurs de transport, concessionnaires ou

[969] La RATC a été dirigée par M. Kadiri, neveu du général Abdelhak Kadiri, pendant près de vingt ans : il part à la retraite en 1995
[970] Ce point a été traité dans le chapitre 1.
[971] A. Eddahbi, « La concession de service public : cas du transport public urbain à Casablanca », art. cit., 1989, p.103

« grands taxis ». De multiples ramifications les relient en effet aux autorités publiques : les concessionnaires sont présents dans divers secteurs d'activités et combinent pour certains des mandats politiques, ce qui multiplie les points d'appui avec l'État. La pratique des opérateurs de transport était ainsi soumise à la négociation, mais une négociation individualisée qui se faisait à l'échelle d'un opérateur, une négociation non formalisée, qui mettait en relation un opérateur à un centre de pouvoir. Les arrangements ont porté aussi bien sur la résolution de problèmes spécifiques aux transports urbains, avec la prise en charge, par exemple, de certaines demandes sociales de transport, que sur la résolution de problèmes plus généraux du gouvernement urbain. Le plus emblématique et le plus important de ces arrangements est celui réalisé entre le wali Ahmed Moutîi avec le transporteur Ez-zahraoui, gérant de la société Americar[972]. En 1988, M. Ez-zaharoui, qui est le plus important des opérateurs privés de bus, « prête »[973] de l'argent à la ville de Casablanca, en finançant la réhabilitation des équipements de deux parcs de jeu. En contrepartie de cette aide, le wali Moutîi a promis la gestion du parc à l'opérateur mais cet accord n'a pas été formalisé dans des textes, ce qui ne posait pas de problème puisqu'à l'époque, le wali assurait la tutelle sur la commune urbaine qui, légalement, était gestionnaire des parcs. En 1994, le successeur de Moutîi, le wali Hamouda El Caïd, a dû régulariser la situation avec le retour des prérogatives communales aux présidents de commune[974].

b. Le contexte du transport urbain : les conflits et les blocages de l'action publique au tournant des années 2000

A la fin des années 1990, les mutations urbaines et les transformations de la demande de mobilité rendent inefficace l'organisation du système de transport.
Premièrement, les questions de mobilité viennent cristalliser les difficultés "inhérentes" au contexte de « transition urbaine »[975]. Casablanca est en effet, à la fin de la décennie, en pleine reconfiguration. L'engagement d'importants programmes de requalification urbaine dans la première moitié des années 1990 accélère le déplacement des populations du centre-ville vers la périphérie : ainsi, en moins de 10 ans, entre 1994 et 2000, les cinq arrondissements les plus denses de l'intérieur de Casablanca perdent 110 000 habitants quand, dans le même temps, quatre arrondissements périphériques en gagnent 350 000[976]. "Implantés à l'Est de la ville, au-delà de l'autoroute, ces quartiers, qui connaissent une forte concentration de population, consacrent à la fois l'étalement de la ville et la dissociation spatiale croissance entre l'emploi et l'habitat et ses conséquences sur la mobilité"[977]. Cette reconfiguration urbaine concerne en effet les actifs des petites classes moyennes. Or ce sont précisément eux qui constituent la « population captive du transport en commun »[978] : l'usage des transports publics à Casablanca

[972] Cf. l'encadré en annexe 3 sur le profil des gestionnaires des sociétés concessionnaires
[973] « « L'inspection trouvera la mauvaise gestion ». Entretien avec Lahcen Jâalouti, membre de la Communauté urbaine de Casablanca », *L'Économiste*, 17 octobre 2000
[974] Entretien avec l'ancien secrétaire général de la Wilaya de Casablanca (1994-2000), Casablanca, avril 2016
[975] Pour un recours au comparatisme sur les problèmes de transport : S. Souchaud et M.F Prévot-Shapira, « Introduction : Transitions métropolitaines, densification, verticalisation et étalement », art.cit, p. 16
[976] *Maroc-Secteur des Déplacements urbains*., Banque mondiale, op. cit., p. 74
[977] T. Zhiri Oualalou & G. Makhlouf, « Le système de transport à Casablanca ... », op.cit., p. 262
[978] Ibid, p. 263

est consacré essentiellement au « déplacement domicile-travail ». En conséquence, compte-tenu de la concentration en centre-ville des activités tertiaires dispensatrices d'emplois, le phénomène d'étalement urbain accentue la demande de transport. A ceci s'ajoute, la « dispersion des unités de production industrielle »[979]: l'essor du développement industriel de Casablanca sur « les trente dernières années »[980] a fini en effet par « effacer, la coupure en deux de la ville entre un nord industriel et un ouest résidentiel »[981] et a de ce fait profondément complexifié à la fin des années 1990 les besoins de transport.

Deuxièmement, les mutations démographiques : à la fin des années 1990, l'accroissement de la population étudiante à Casablanca a d'importantes conséquences sur l'organisation sociale du service des transports. La multiplication des établissements scolaires et universitaires à desservir oblige la RATC à y consacrer la majorité de son parc : près de 50 000 étudiants[982] sont transportés par la régie publique des transports (RATC), à la fin des années 90, contre 35 000 en 1987[983]. Les étudiants forment la population historique du service public des transports. Ils bénéficient à ce titre d'une tarification préférentielle inférieure de plus de 75% au tarif normal du ticket de bus municipal. L'accroissement de la population étudiante crée une forte pression financière sur l'opérateur de service public : en l'absence de subvention publique le manque à gagner dû aux abonnements scolaires, estimé à 40 millions de dirhams annuels[984], limite les marges financières de la régie, et accélèrent la détérioration de son parc.

Aussi, et c'est le troisième point, la demande de transport des étudiants prend, au milieu des années 1990, une tournure politique. La mobilité devient ainsi le support aux rapports de pouvoir entre l'État et les organisations étudiantes. Lors de la rentrée universitaire de 1996, une grève étudiante dénonçant le déficit de bus tourne au drame et fait un mort, provoquant une intensification des mobilisations autour du transport[985]. Au début de l'année 1997, « des manifestations de protestation sont organisées contre l'insuffisance du transport en commun : 2.000 étudiants investissent les rues à partir de la Nouvelle-médina »[986].

Enfin, et c'est la quatrième et dernière raison, les transformations du rapport au service public modifient la demande sociale de mobilité[987]. A la fin des années 1990, les revendications se réapproprient le registre des droits de l'homme, faisant de l'accès aux services publics de base, un droit fondamental des populations. Ce changement de perception légitime les pratiques de débrouille : les inégalités d'accès au service public de transport sont ainsi « compensées » par le développement du transport clandestin, faisant apparaitre à la fin de la décennie, de nouveaux

---

[979] A. Kaouia, « Gouvernance urbaine et politique d'agglomération, le Cas du Grand Casablanca », in J. M Miossec (dir.), *Terrains et échelons de la gouvernance : expériences en France et au Maghreb*, L'Harmattan, Paris, 2009, p. 82

[980] Ibid

[981] Ibid

[982] *Situation et perspectives de redressement de la RATC*, Wilaya de Casablanca, août 2001. Document interne.

[983] *La RATC face à la croissance dynamique de Casablanca*, communication, art. cit., 1989, p.16

[984] Ibid

[985] « Université, les protestations continuent », *L'Économiste*, 30 janvier 1997

[986] A. Rachik, *Casablanca : l'urbanisme de l'urgence*, op. cit., p. 220

[987] Sur ce changement de regard : voir par exemple, dans le cas de l'accès à l'électricité, L. Zaki, « L'action publique au bidonville : l'Etat entre gestion par le manque, "éradication" des *kariens* et accompagnement social des habitants », *L'Année du Maghreb*, n° II, 2005-2006, p. 303-320.

modes de transport collectifs, baptisé « les kurdes »[988], ces engins à trois roues qui peuvent contenir autant qu'un taxi collectif, ce qui contribue encore à la désorganisation du secteur.

L'organisation du système de transport urbain ne permet pas de répondre aux transformations de la demande de mobilité. En effet, la concurrence féroce pour le marché que se livrent les opérateurs conduit à une dégradation des capacités financières et opérationnelles des sociétés privées de bus, et de ce fait à une baisse de l'offre de lignes desservies et de fréquence de bus. L'offre de bus en 1997 est ainsi presque aussi faible qu'avant la privatisation en 1985 : on compte 1 bus pour 4 000 habitants contre 1 pour 3 000 en 1987[989]. La régie est la première victime de ces transformations. Les bus privés et « grands taxis » se disputent en effet les itinéraires les plus rentables du centre-ville, historiquement opérés par la régie municipale. Or cette dernière est la seule à supporter les obligations de service public, ce qui la fragilise face à la concurrence. En conséquence, à la fin des années 1990, elle s'enfonce dans une crise financière profonde qui réduit drastiquement ses capacités opérationnelles : elle ne dessert plus que 52 lignes sur un réseau de 182 lignes. Pour autant, la santé financière des concessionnaires historiques n'est pas vraiment meilleure : à la différence de l'opérateur public, le contournement systématique de leur cahier des charges leur donne sans doute un peu de souffle, mais après 15 ans de fonctionnement, leur situation opérationnelle s'est largement détériorée. La concurrence violente avec les « grands taxis » qui conquièrent d'importantes dessertes en centre-ville ou entre le centre-ville et la périphérie[990], la montée en puissance des conflits sociaux mais aussi, pour certains des 12 concessionnaires, les retournements d'alliances avec le pouvoir[991] rendent particulièrement instable et volatile l'offre de bus privé[992]. Face à cette dégradation de leur situation, la multiplication des « grands taxis » – on en compte ainsi plus de 6 000 en 1999 alors qu'ils étaient à peine 600 en 1994 – ne permet toutefois que partiellement de répondre à la demande. Car leur croissance exponentielle au sein du périmètre urbain, répond autant au besoin de transport qu'aux problèmes d'emploi[993]: ce mode de transport, sur lequel peut se greffer l'activité de deux ou même de trois chauffeurs, s'est en effet avéré un instrument puissant à Casablanca pour faire face, au milieu des années 1990, à l'arrivée massive de jeunes, souvent diplômés, sur le marché de l'emploi[994]. Cette politique sociale a d'importantes conséquences sur l'organisation de l'offre de transport : la pression du nombre de chauffeurs de taxi limite les marges concurrentielles de ces derniers qui, pour faire face à cette contrainte, étendent leur périmètre d'action et se concentrent sur les itinéraires les plus rentables auparavant uniquement desservies par les lignes d'autobus. Enfin, le "dynamisme"[995] des modes de transport clandestin, qui à la fin des années 90 « quadrillent toute la ville à partir des

[988] R. Hakimi, « Les moyens de transport informel à Casablanca », art. cit., p. 42
[989] *Maroc-Secteur des Déplacements urbains*, op. cit., p. 70
[990] Les grands taxis sont traités dans un chapitre spécifique, le chapitre 10.
[991] L'exemple emblématique est celui de Mohammed Ez-Zaharaoui: en 1996, lors de la campagne d'assainissement, l'homme d'affaire est arrêté et condamné à un an de prison ferme pour importation de bière frelatée de Bulgarie. é
[992] En 2001, seulement 97 lignes sur les 182 programmées dans les cahiers des charges sont exploitées par les sociétés privées et 400 bus seulement sont jugés conformes, sur un parc total de 750 véhicules.
[993] C. Chanson-Jabeur, « Réseaux de transport et services urbains au Maghreb : rapports entre logique technique, système politique et dynamiques urbaines», Recherches PRUD 2002-2003, Ministère français des Affaires étrangères, synthèse des résultats, avril 2004, p. 57
[994] Voir le chapitre 10
[995] T. Zhiri Oualalou, G. Makhlouf, « Le système de transport à Casablanca », art. cit., 2005 p. 274

périphéries »[996], fragilise le système de transport formel et alimente la désorganisation du secteur.

Aussi, face aux insuffisances de l'offre de bus et à la montée des conflits, notamment avec les étudiants, le ministère de l'Intérieur tente de réorganiser le système de transport urbain : à partir de 1997, la Direction des régies et services concédés (DRSC) du ministère[997] initie différents projets qui visent à accroitre l'offre de mobilité, à renouveler les acteurs et à réorganiser les modes de financement du secteur. Cependant, la pluralisation du gouvernement de la ville et la montée en puissance des élus complexifient l'intervention du ministère de l'Intérieur et affaiblissent son emprise, ce qui bloque et laisse inachevées les tentatives de réorganisation.

La première réorganisation tentée a lieu en 1997. En mai, la direction des Régies relance le processus de mise en concession de lignes de bus. Elle élabore un nouveau cahier des charges et impose une obligation nouvelle aux transporteurs privés, celle de prendre en charge les abonnements scolaires, assouplissant en contrepartie les conditions techniques nécessaires pour répondre à l'appel d'offre[998]. Ce dernier est lancé à l'automne 1997 : contrairement aux deux précédents, ceux de 1984 et de 1987, ce n'est pas la wilaya qui le met en œuvre mais la communauté urbaine de Casablanca (CUC) du fait de la transformation des conditions d'exercice de la tutelle. L'afflux des soumissionnaires surprend l'administration centrale qui ne l'avait pas anticipé[999]. « Trente-six dossiers »[1000] sont en effet déposés : parmi eux, on trouve quelques prête-noms et beaucoup « d'inconnus du ministère de l'Intérieur »[1001]. Vingt-deux opérateurs sont finalement retenus à l'issue de négociations éminemment conflictuelles, comme me l'ont rapporté les interlocuteurs rencontrés, responsable de l'administration communale, élus et opérateurs. Les deux extraits ci-dessous, au-delà de l'interprétation qu'en donnent les auteurs, renseignent sur le déroulé du processus, :

> « Ils voulaient tous venir et tous, ils voulaient tous placer leur copain. Il y a eu beaucoup d'histoires et des abus qui ont obligé à des marches arrière. Un gros ponte de la CUC, à travers sa femme, a eu une société mais comme, ça a fait trop de bruit, il s'est retiré : c'est pour cela que vous verrez le décalage sur les contrats entre la date du cahier des charges en 97 et l'attribution des concessions qui s'est fait deux ans plus tard : car quand ils ont vu que tout le monde voulait une licence, ils ont stoppé le mouvement »[1002].

> « En 1997, l'appel d'offre, les mecs, ils ont choisi leur ligne. Aucune étude de réseau n'a été faite, il s'agissait d'avoir de nouvelles sociétés de transport. Mais là, ça a été un grand foutoir : ça se battait de partout, on ne savait plus qui était qui ; du coup ils ont tous stoppé »[1003]

---

[996] Ibid

[997] La Direction des régies et services concédés est l'autorité de tutelle du transport urbain mais aussi de l'ensemble des services publics locaux (eau, assainissement et électricité) : elle relève du Secrétariat général du ministère.

[998] Pour retracer le processus d'ouverture, compte tenu de l'absence de document public, je me suis appuyée sur les archives privées des opérateurs et sur les entretiens avec des acteurs protagonistes, opérateurs privés et élus de la communauté urbaine.

[999] Entretien, administration communale, Casablanca, novembre 2013

[1000] Entretien, élu communal USFP (1993-2003), Casablanca, novembre 2013

[1001] Ibid

[1002] Entretien A. Mabchour, administration communale, Casablanca, février 2014

[1003] Entretien, Sotrum transport, Casablanca, décembre 2013

Le processus fait ainsi apparaître la perte d'emprise du ministère de l'Intérieur sur les circuits d'accumulation du fait de deux dynamiques : la pluralisation des centres de pouvoir à l'échelle locale et l'autonomisation du clientélisme municipal[1004]. En réponse, le ministre de l'Intérieur, Driss Basri, bloque à Casablanca le processus d'attribution des nouvelles licences.

La deuxième tentative de réorganisation a lieu en parallèle, toujours à partir de 1997. L'administration centrale (la DRSC) s'attelle à l'élaboration d'un plan de redressement de la régie municipale. Elle construit un programme de « mise à niveau » qui vise à renforcer l'offre de bus de la régie, à apurer sa situation financière, et à instituer un mécanisme de financement « pérenne »[1005], mobilisant pour cela des fonds communaux.

Mais le principe d'un redressement de la régie rencontre l'opposition de la Communauté Urbaine qui appelle à la privatisation. L'indifférence des élus au sort de la régie municipale s'explique par la nature hégémonique, pour ne pas dire de contrôle absolu, de la tutelle qu'a exercé l'administration sur l'établissement municipal depuis l'indépendance. Celle-ci a fini par créer des formes d'irresponsabilité : les élus refusent en effet d'assumer un héritage dont ils imputent la seule responsabilité à l'administration centrale. En outre, cette façon d'envisager la tutelle a « empêché la création d'alliances et de soutien entre la régie et les conseils communaux »[1006] qui, il est vrai, n'avaient jusque-là que très peu d'influence sur les décisions prises par les responsables de la RATC. Or le déplacement du centre de gravité institutionnel du gouvernement urbain en 1994, avec le changement des conditions de la tutelle et, au cours des années 1990, la pluralisation plus assumée de la scène politique locale modifient les rapports de force entre l'administration et les élus. Ces transformations bloquent ainsi la mise en œuvre du plan de redressement de la RATC. Aussi, pour contourner les résistances, le ministre de l'Intérieur, Driss Basri, impose en avril 1999 un plan d'action étalé sur cinq ans. Pour cela, le Ministère débloque, la première année, des fonds de l'Etat pour acheter des bus usagés pour la régie, à charge pour le wali de Casablanca[1007] de mobiliser les élus afin qu'ils mettent en œuvre, les années suivantes, le plan de mise à niveau construit sur une mobilisation à parts égales des budgets de l'État et des communes[1008].

[1004] Les transformations politiques de la scène locale à la fin des années 90 sont traitées dans le chapitre 8

[1005] *Le Ministre d'État, Ministre de l'Intérieur à Messieurs les Wali des régions de Grand Casablanca-Rabat Sale Zemmour Zaers-Fès Boulemane-Meknès Tafilalet-Souss Massa Draa-Doukkala Abda*, Royaume du Maroc, Ministère de l'Intérieur, Secrétariat Général, Direction des Régies et Services concédés, courrier n°38, 19 avril, 1999. « Objet : contribution des communautés urbaines et communes au financement des régies autonomes de transport urbain ». Document interne

[1006] B. Zyani, « Espace urbain et gestion des grandes villes », in A. Sedjari (dir.), *Etat, espace et pouvoir local. Réflexions sur le Maroc et les pays en développement*, Editions Guessous, Rabat, 1991, p. 166

[1007] *Le Ministre d'État, Ministre de l'Intérieur à Monsieur le Wali de la Région du Grand Casablanca*, Royaume du Maroc, Ministère de l'Intérieur, Secrétariat Général, Direction des Régies et Services concédés, courrier n°120, 1er avril, 1999. « Objet : Situation de la RATC ». Document interne

[1008] Le plan de mise à niveau prévoit la résorption de 200 millions de dettes de la RATC sur 5 ans et l'achat de 300 bus de seconde main la première année pour 60 millions dh. La première année, la subvention du ministère est deux fois supérieure à celle de la CUC, à partir de la deuxième année, ministère et CUC étaient censés financer à parts égales chaque année, 20 millions de dh chacun. In : *Le Ministre d'État, Ministre de l'Intérieur à Monsieur le Wali de la Région…*, courrier n°120, doc. cit.

Toujours sur la même période, une troisième réforme est envisagée. Entre 1996-1999, la DRSC lance un processus de recouvrement des redevances auprès des concessionnaires, une obligation prévue dans leur cahier des charges, censée financer les obligations de service public de la régie municipale mais qui n'avait jamais été actionnée jusque-là. Le recouvrement des arriérés attise les tensions avec les concessionnaires qui opposent une « forte résistance[1009] » aux autorités publiques et rend particulièrement conflictuels les rapports entre l'administration et les concessionnaires.

Enfin, dernier type de réorganisation initiée sur cette période, la recherche de nouvelles solutions techniques de transport, avec en 1996, la relance d'un projet de métro à Casablanca. Le projet d'une infrastructure lourde pour le transport de masse avait été abandonné dans les années 1980 à la suite de l'introduction des bus privés. En 1997, les autorités s'appuient sur la coopération internationale pour financer les études de faisabilité, jouant de l'attractivité que présente la perspective de la réalisation du projet : le Maroc joue de la « compétition[1010] » entre les pays pour financer les études seulement l'insertion du projet de construction du métro dans les relations internationales « complexifient les choix[1011] », ce qui conduit à laisser inachevées les études[1012].

Ainsi, à la fin des années 1990, le secteur des transports urbains est un champ éminemment conflictuel : s'y jouent des batailles et des luttes de pouvoir qui empêchent la reprise en main par l'État de son organisation pourtant rendue nécessaires par les puissantes transformations urbaines. En juillet 1999, se déroule un événement imprévu, totalement extérieur au champ du transport et de la gouvernance urbaine : la mort de Hassan II et l'arrivée au pouvoir de son fil, le roi Mohamed VI. Le changement de règne va ouvrir la voie à la mobilisation de nouvelles ressources pour apaiser les conflits et à l'émergence de nouvelles solutions pour contourner, voire dépasser les blocages du transport urbain.

c. 1999-2000 : distribution d'anciennes ressources et apaisement des conflits

Dans le contexte immédiat de la transition de règne, la priorité est donnée à l'apaisement des conflits, d'abord à travers une distribution massive de ressources qui n'étaient plus mobilisées depuis quelques temps. La réorientation de l'action publique est facilitée par le limogeage, quelques mois seulement après l'arrivée de Mohamed VI au pouvoir, du ministre de l'Intérieur tout puissant d'Hassan II, Driss Basri. Le processus d'allocation des licences de bus, suspendu deux ans plus tôt par Driss Basri, est relancé : le 19 octobre 1999[1013], au lendemain de la visite

[1009] Les concessionnaires se mobilisent contre la redevance à travers une campagne de presse dans laquelle ils justifient le non - versement des redevances du fait du gel des tarifs des tickets de bus par le ministère : « Bus privés, la spirale des coûts », *L'Économiste*, 19 mars 1998.

[1010] M. Chouiki, « Quelle alternative pour Casablanca en matière de transport urbain », in M. Chouiki (dir.), *Le transport urbain à Casablanca*, Union géographique marocaine, publications Section-Casablanca-Ain Chok, 2006, p. 52

[1011] Ibid

[1012] Ce sujet est traité dans le chapitre 8.

[1013] La relance du processus d'allocation n'a fait l'objet d'aucune publicisation. Ce n'est qu' en janvier 2000, que l'introduction de nouvelles sociétés de bus est rendue publique : « Casablanca étoffera ses lignes de bus », *L'Économiste*, 11 janvier 2000

du roi Mohamed VI à Casablanca, les contrats de concession sont conjointement signés par la direction des Régies et la communauté urbaine[1014]. La reprise à l'identique du processus, engagé deux ans plus tôt, poursuit un double objectif : il s'agit d'abord de désamorcer les conflits avec les attributaires des concessions, qui depuis deux ans, agitent et mobilisent leurs réseaux d'alliance pour faire face au blocage du processus[1015] ; il s'agit ensuite et surtout d'augmenter très rapidement les capacités de transport, en économisant le coût d'une renégociation des lignes de bus mises en concession. Ainsi, les concessionnaires retenus sont ceux qui avaient été sélectionnés à l'issue de l'appel offre de 1997, soit vingt-deux sociétés au total. Parmi elles, on retrouve les onze transporteurs historiques, issus des appels d'offre de 1984 et de 1987[1016] et onze nouvelles sociétés[1017]. Les nouveaux concessionnaires sont issus pour moitié du secteur des transports, que ce soit du transport urbain (opéré pour trois d'entre eux dans d'autres villes du Maroc), du transport du personnel (pour deux d'entre eux) ou du transport voyageur (pour trois d'entre eux). Mais tous sont de nouveaux entrants sur le marché casablancais (cf. Encadré)
Les nouvelles lignes ouvertes au privé reprennent sans grand changement celles négociées deux ans plus tôt. Toutefois, le renouvellement des contrats avec les concessionnaires historiques permet d'écarter les moins solides d'entre eux, en réduisant le volume des lignes exploitées, au profit des nouveaux entrants aux capacités opérationnelles plus solides[1018]. En outre, les ordres de mise en service des lignes de bus, qui sont signés par la direction des Régies, s'avèrent un puissant instrument pour recouvrir les redevances des opérateurs historiques : ils sont signés manière quasi-immédiate pour les nouveaux entrants alors que pour les concessionnaires historiques, ils sont soumis à l'exigence du paiement des arriérés[1019].

Deuxième objet de sollicitude dans le contexte de transition de règne, les étudiants. En 1999, la rentrée universitaire inquiète en effet les autorités qui craignent les débordements. Aussi pour désamorcer toute éventualité de manifestations, un dispositif exceptionnel est mis en place en septembre 2000, qui vise à renforcer les dessertes des universités pour la rentrée scolaire et universitaire : des lignes de bus supplémentaires sont mises en service en recourant, pour la première fois, au service des sociétés concessionnaires[1020]. Le procédé consiste à dédoubler une ligne de la régie en attribuant, à titre provisoire, un numéro de ligne à une société privée : le concessionnaire est autorisé à exploiter la ligne uniquement sur la période universitaire.

Enfin, troisième type de conflits qui est l'objet d'une attention particulière : les tensions sociales au sein des sociétés d'autobus. A la fin des années 1990, le transport urbain est l'un des plus gros employeurs de Casablanca. Les sociétés de bus emploient au total un peu plus de 5 000

[1014] *Convention de concession de lignes de transport urbain à la wilaya du Grand Casablanca passée entre la communauté urbaine de Casablanca et la société SRTU représentée par Monsieur Abdelkadr Rostum*, Wilaya du Grand Casablanca, Communauté urbaine de Casablanca
[1015] Entretien, administration territoriale, Casablanca, novembre 2013
[1016] En 1997, seul un concessionnaire historique a été écarté du processus d'appel d'offre, sous prétexte de non-respect des clauses, la société Salam transport
[1017] Les sociétés: Haddou Bus et Bahja Bus, Dehbi bus, Tungis bus, Reguegui bus, Chenaoui Bus, Zenata Bus, Andaloussi bus, Badraoui Bus, Bouzid bus. Pour le profil des sociétés : voir l'encadré sur les concessionnaires
[1018] Les deux plus importantes sociétés, Americar et Rahabus qui avaient obtenu en 1984 et 1987 respectivement 16 et 14 lignes de bus, obtiennent 4 et 10 lignes en 1999.
[1019] R. Jankari, « Casablanca, les compagnies reprennent la route », *L'Économiste*, 21 décembre 1999
[1020] Entretien, administration communale, Casablanca, novembre 2013

employés dont près de 2 000 par la seule RATC. Or ceux-là se trouvent dans une situation très précaire compte-tenu des dysfonctionnements financiers de la régie : retards de paiements, blocages des salaires et cotisations sociales non payées en sont les principales conséquences, provoquant de vives tensions avec les 13 représentations syndicales, très fortes mais aussi très divisées entre elles[1021]. La transition de règne permet de réorienter les priorités du plan d'action élaboré, quelques mois plus tôt, par le ministère de l'Intérieur : la régularisation de la situation sociale des employés relègue au second plan le règlement des arriérés avec les prestataires[1022]. Au cours de l'année 2000, « 415 agents » de la régie sont ainsi titularisés, les rappels de salaire dus au personnel sont réglés et « une partie des dettes avec les caisses de retraites est régularisée[1023] ». La reprise en main du dossier social a notamment été permise par la nomination, en janvier 2000, d'un nouveau wali, Moulay Slimane Alaoui : il est le premier wali nommé par le nouveau roi à Casablanca[1024]. La dimension royale du processus inscrit de cette façons la sollicitude du jeune roi à l'égard de la question sociale, un positionnement qui entend marquer de façon ostensible la rupture avec l'ère passée[1025].

La reprise en main du dossier social de la RATC se fait dans un contexte de recrudescence des grèves au seins des sociétés privées de transport[1026]. L'année 2000 est en effet marquée par la tournure tragique prise par les mouvements sociaux lorsque le patron d'une société concessionnaire fonce dans un piquet de grève et fait trois morts[1027]. La conséquence en est l'intensification des conflits à travers l'extension des mouvements initiés par les syndicats, paralysant l'activité de quatre sociétés concessionnaires[1028]. Pour la première fois, les autorités interviennent de manière directe pour régler les conflits[1029]. M. Dryef, alors directeur central au sein de l'administration centrale est dépêché à Casablanca pour négocier avec les syndicats du fait de son expertise en la matière et de ses qualités (Infra).

d. 2001-2002 : le techno-wali, l'opportunité d'une nouvelle ressource

Dans un deuxième temps, à partir de juillet 2001 plus exactement, la nomination d'un nouveau profil de wali donne l'opportunité de renouveler le regard sur le transport urbain et d'insuffler de nouvelles solutions qui ont pour ambition de dépasser les contraintes et notamment leur dimension fortement conflictuelle.

[1021] Entretien, responsable syndical (CDT), Casablanca, juin 2014

[1022] *Évolution de la situation de la RATC*, Wilaya de Casablanca, août 2001, Document interne. Il y est mentionné qu'« un effort considérable à partir de janvier 20000 a été fait en faveur du dossier social ». Les différentes actions entreprises y sont décrites

[1023] Ibid

[1024] Sur ce sujet, voir le chapitre 4

[1025] M. Catusse, « Le « social » : une affaire d'État dans le Maroc de Mohammed VI », *Confluences Méditerranée*, 2011, N° 78,

[1026] « La situation s'envenime chez Rahabus », *L'Économiste*, 23 novembre 2000 ; « Comment les transporteurs urbains ont été mis à plat », *L'Économiste*, 7 février 2001

[1027] La société Rostrum

[1028] Les sociétés Rostrum, Rahabus, Aman, Salam sont immobilisées, entre juin et décembre 2000 par les grévistes qui occupent les dépôts de bus.

[1029] « Rostrum, le gouvernement prend le dossier en main », *L'Économiste*, 17 aout 2000

i. Nouveau profil de wali : Driss Benhima

Le 27 juillet 2001, Driss Benhima est nommé wali de Casablanca. Il succède à Moulay Slimane Alaoui, haut fonctionnaire du ministère de la Justice, dont le bref passage à Casablanca a consisté à gérer le contexte de transition de règne et plus précisément à opérer une mise à l'écart des élus locaux proches de Basri[1030]. La nomination de Benhima s'inscrit dans le mouvement qui porte à la tête des grandes agglomérations urbaines ce que l'on a appelé les techno-wali dont le profil ingénieur et gestionnaire marque une rupture nette avec les walis qui les ont précédés[1031]. Lorsque Driss Benhima est nommé (avec 5 autres techno-wali), il est directeur de l'Office Nationale de l'Électricité (ONE) depuis 1994. Il a cumulé cette fonction avec deux portefeuilles ministériels qu'il a occupé dans les gouvernements technocrates de 1997 et 1998, celui de ministre des Transports et celui de ministre du Tourisme. Toutefois, le nouveau wali de Casablanca se distingue des autres techno-wali nommés en juillet 2001 par son ascendance familiale. Driss Benhima est en effet issu d'une famille qui a servi le makhzen sur plusieurs générations. En outre, son père, le docteur Mohamed Benhima, qui a occupé plusieurs postes ministériels dans les gouvernements de l'après indépendance, a été par deux fois ministre de l'Intérieur[1032]. Cette généalogie confère à Driss Benhima une certaine proximité au Palais : signe de la confiance royale, il a été désigné par le roi Hassan II, quelques temps avant son décès, à la tête du comité de candidature du Maroc pour l'organisation de la coupe du monde. Aussi, en 2001, dans la configuration du nouveau règne, Driss Benhima combine deux qualités majeures attendues des représentants du roi : une proximité à la monarchie, voire au monarque lui-même, gage de loyauté, et une expertise gestionnaire et managériale[1033].

ii. Diagnostic royal : le transport urbain comme problème central.

A sa nomination, le wali Driss Benhima, tout comme les autres techno-walis, sont interpellés par le roi en tant qu'expert. « Le Souverain (..) les appelle à rédiger un état des lieux de leurs régions avec des propositions visant à 'assurer à chacune des régions les conditions d'un développement social et économique fondé sur l'initiative, l'*ijtihad* et la solidarité' ».[1034] La requête royale s'appuie sur les compétences intrinsèques des techno-wali : aucunes ressources additionnelles ne leur sont octroyées et un délai de deux mois leur est imposé pour répondre à la sollicitation royale[1035].

[1030] Au début de l'année 2000, au lendemain du limogeage de Driss Basri, une vaste campagne d'inspection des communes urbaines de Casablanca est lancée par M. Midaoui, le nouveau ministre de l'Intérieur qui cible les fiefs communaux détenus par les proches de Basri dont celui de Abdelmoughit Slimani, le président de la Communauté urbaine : celui-ci sera destitué par le conseil de la ville en septembre 2000. Ce sujet est traité dans le chapitre 8

[1031] Infra : chapitre 4

[1032] Mohamed Benhima est ministre de l'Intérieur de 1971 à 1973, puis de 1977 à 1979 : il laisse alors la place à Driss Basri.

[1033] Sur ce sujet : voir le chapitre 4

[1034] M. Catusse et K. Karam, « Le développement contre la représentation ? La technicisation du gouvernement local au Liban et au Maroc », *in* M. Camau et G. Messadier (dir), *Démocraties et autoritarismes : fragmentation et hybridation des régimes*, Paris, Khartala, 2009, p. 28

[1035] Sur les rencontres entre le roi et les nouveaux walis nommés, voir le chapitre 2

Dans le concret de l'action publique, l'élaboration d'un diagnostic urbain consiste à identifier, à recenser et à actualiser l'état des connaissances sur les projets en cours et à l'agenda, y compris les projets bloqués, voire enlisés. Pour sa réalisation, le wali s'appuie sur l'administration territoriale. Il mobilise les huit gouverneurs de Casablanca et forme des commissions administratives, « en confiant à chacun une thématique de travail »[1036] : ces dernières font intervenir les services extérieurs et les fonctionnaires de l'administration territoriale qui font remonter sur la table du wali les différents projets à l'agenda. A partir de la seconde partie des années 1990, une série de projets de mise à niveau et de réorganisation d'établissements locaux sont lancés qui, comme pour le transport urbain, n'arrivent pas à être effectifs[1037]. L'état des lieux et les priorités de l'agenda public sont formalisés dans une note de la direction de la Régie, qui est adressée au wali Benhima en août 2001 dans le cadre de l'élaboration du diagnostic[1038]. La préoccupation principale de l'administration, peut-on y lire, est d'assurer la « pérennité » de la régie publique, au nom « du rôle éminemment social dévolu à la RATC, en particulier auprès des étudiants et des citoyens à faible revenu ». Les dysfonctionnements de la régie sont imputés à la « concurrence déloyale due aux violations flagrantes des dispositions des conventions de concession commises par les opérateurs de transport privé, (..) et à un manque à gagner considérable du au transport scolaire »[1039]. Les rédacteurs de la note défendent « la mise en place d'un contrat-programme entre l'État et la CUC » pour redresser la régie et ce dans la continuité du plan de de mise à niveau élaboré en avril 1999. Les solutions qu'ils préconisent reprennent à l'identique celles décrites deux ans plus tôt dans le courrier que Driss Basri avait adressé au wali de Casablanca, soit « la remise sur pied de la régie, l'apurement des dettes de la régie publique et la mise en place d'un système de compensation financière du transport scolaire »[1040].

L'élaboration d'une vision de développement pour Casablanca permet ainsi au wali de reprendre la main sur les projets qui étaient en cours et de hiérarchiser à nouveaux frais les priorités. La restructuration du secteur est ainsi érigée en priorité dans la Vision de développement du wali Benhima[1041]. Ce faisant, l'opération conduit à requalifier la question du transport urbain qui devient ainsi une problématique centrale.

iii. La proposition de Benhima : rationalisation et effacement de la distinction public/privé

En se saisissant de la question des transports, le wali redéfinit le contenu des projets à l'agenda. Le travail d'inventaire s'accompagne « de propositions » dont l'ensemble constitue une « Vision de développement pour Casablanca ». Deux solutions sont proposées par Benhima. La première consiste à introduire un nouvel outil, le Plan de Déplacement Urbain (PDU), afin de rationaliser

[1036] Entretien D. Benhima, wali de Casablanca (2001-2003), Casablanca, février 2016
[1037] La mise en délégation des abattoirs municipaux et de la décharge de Médiouna sont, en plus du transport urbain, deux chantiers de mise à niveau qui n'ont pas abouti à la fin des années 1990.
[1038] *Situation et perspective de redressement de la RATC*, Wilaya de Casablanca, août 200. Document interne
[1039] Ibid
[1040] Ibid
[1041] Un compte rendu partiel de ce rapport a été rendu public par le wali Benhima à travers ses entretiens dans la presse : « Mes ambitions pour Casablanca. Interview du wali Driss Benhima », *Maroc Hebdo*, 13 novembre 2001 ; « Benhima, le projet Casablanca », *L'Économiste*, le 15 novembre 2001 (conférence rotary) ; F. Yata, « Calcutta ou Barcelone, Casablanca doit choisir », *La Nouvelle Tribune*, 6 décembre 2001 ; « Benhima dévoile sa vision », *L'Économiste*, 13 décembre 2001.

à moyen et long terme la planification des solutions et du réseau de transport[1042]. Pour la seconde, le wali propose de « (..) parer au plus urgent, par des solutions provisoires et palliatives mieux conçues, (permettant) l'amélioration du transport par autobus »[1043]. Son ambition est d'unifier les opérateurs, en regroupant les 22 sociétés concessionnaires en « un ou deux consortiums »[1044].

L'approche de Driss Benhima rompt de deux manières avec les solutions que l'administration centrale avait préalablement proposées. Premièrement, le projet de rationalisation de l'offre de transport existante ne fait pas de distinction entre la nature, publique ou privée, des sociétés de transport. La question de l'avenir de la régie publique est passé sous silence. Dans le contexte d'élaboration du plan de développement, toutes les options sont laissées ouvertes par le wali Benhima, y compris celle d'une liquidation de la RATC, en contradiction avec les visions de l'administration, traduisant une compréhension gestionnaire de la problématique des transports et suggérant une réponse gestionnaire à travers l'option du regroupement.
La seconde rupture est symbolisée par la dynamique de regroupement des opérateurs de bus qui rompt avec la logique d'éclatement du marché qui prévalait jusque-là. Le wali entend regrouper les opérateurs pour des raisons économiques : le regroupement vise à assurer les conditions d'une viabilité économique aux concessionnaires. La division du marché procédait *a contrario* d'une logique qui privilégiait la gestion des rapports de force à l'efficacité économique puisqu'il s'agissait d'éviter la constitution de groupes privés trop puissants. Au regard de la bonne marche économique des opérateurs et de leur efficacité, l'éclatement des opérateurs de transport et la pluralité des centres de pouvoir apparaissent comme dysfonctionnelle. La rationalisation gestionnaire du transport urbain rencontre ainsi des intérêts politiques immédiats : le regroupement des opérateurs, en consortium, facilite sa reprise en main. La formule qu'emploie Benhima est de ce point de vue explicite : « J'affirme toujours que moins il y en aura mieux (des opérateurs sous concessions privées) ce sera pour la ville. En fait, je préférerais n'avoir en face de moi que la RATC et travailler sur la réorganisation du transport avec une seule entreprise. Ceci dit, c'est toujours difficile de remettre le dentifrice dans le tube, alors si on n'arrive pas à réduire le nombre d'opérateurs, il faudra s'adapter »[1045].
Cette dynamique d'unification ne vaut pas que pour le transport urbain ; elle traverse aussi, de manière plus générale, l'ensemble des solutions proposées par le wali qui recommande aussi l'unification des organes de gestion la ville[1046]. « Sa vision du Grand Casablanca », peut-on ainsi lire dans la presse, « rompt avec les stratégies de développement de la ville des deux dernières décennies. Au lieu de morceler, le wali pense plutôt à unifier[1047] ».

La dimension royale du plan de développement, conjuguée à la réputation d'expert de Benhima, confère la légitimité à la Vision du wali et aux solutions qu'il propose. Mais dans le concret de l'action publique, la légitimité royale ne suffit pas à mettre en œuvre les réformes : le wali est

[1042] Les Plans de déplacement urbain sont des outils de planification et de modélisation complexe à partir duquel se construisent les modèles et les réseaux de transport
[1043], « Mes ambitions pour Casablanca. (..) », art.cit..
[1044] Ibid.
[1045] « Entretien avec Driss Benhima », *L'Économiste*, 29 mai 2002
[1046] Ce projet va donner lieu à l'élaboration d'une nouvelle charte communale en 2002. Ce sujet est traité dans le chapitre 8
[1047] « Benhima dévoile sa vision », *L'Économiste,* 13 décembre 2001

obligé de négocier leur mise en œuvre et de mobiliser de la ressource pour cela, dans la mesure où le wali ne dispose d'aucune compétence administrative et légale, ni de ressources financières pour organiser le secteur des transports urbains.

2. **Renégocier la norme. Technique et manière de faire du wali Driss Benhima**

D'un point de vue institutionnel, le wali n'intervient qu'indirectement dans la mise en œuvre des politiques publiques locales : il assume la fonction de coordination entre d'une part la communauté urbaine qui, elle, détient les ressources institutionnelles et légales et financières, et d'autre part, les administrations centrales du ministère de l'Intérieur, autorités de tutelle des collectivités locales, et les différentes entités gouvernementales.
Aussi, on peut se demander comment le wali peut réellement agir pour mettre en œuvre les solutions proposées dans la Vision pour le développement. A cette interrogation, il me répondait lors d'un entretien en convoquant l'argument légaliste.

> « J'ai l'esprit juriste. Pour agir, il faut savoir ce que l'on a. Quelles armes j'avais pour aller à la bataille ? Je savais deux choses : premièrement, le wali n'était plus ordonnateur des budgets des collectivités locales ; deuxièmement, je savais qu'il n'avait que les budgets préfectoraux et provinciaux, autant dire absolument rien ! Il y avait la région, je savais que le président de région ne pouvait pas bouger sans que le wali signe. Mais en tout cas, tout cela faisait du wali quelqu'un qui a tous les instruments de mesure mais sans manche à balai. La seule chose que j'avais pour moi, c'est la loi »[1048].

L'argument légaliste est un registre de légitimité traditionnellement convoqué pour caractériser l'exercice de l'autorité du nouveau règne. Mais au-delà du discours, que signifie pour le représentant de l'État « agir dans le droit » ou « avoir la loi » avec lui[1049] ? La question centrale ici n'est évidemment pas de comprendre si, oui ou non, le wali Benhima applique le droit mais bien plutôt de mettre en évidence les rapports qu'il entretient au droit[1050]. Quel usage fait-il de la loi dans son action de réorganisation de l'offre de transport urbain ? Quelles stratégies met-il en œuvre pour que les règles de droit lui offrent des marges d'action ? Comment navigue-t-il dans les relations socio-politiques pour créer des configurations qui lui permettent de mobiliser des lois ou du moins des règles de droit ? Concrètement, dans quelle mesure et à quelle fin se sert-il du droit pour mettre en œuvre les deux solutions qu'il propose dans le transport urbain, à savoir le lancement de l'étude du Plan de Déplacement Urbain (P.D.U) et la restructuration des transporteurs privés de bus ?

a. Faire « sans » les élus : les jeux d'échelle pour réaliser le Plan de Déplacement urbain (PDU)

L'élaboration du plan de déplacement urbain (PDU) relève, d'un point de vue institutionnel, de la compétence des élus locaux puisque le transport urbain est une compétence de la

[1048] Entretien D. Benhima, Casablanca, février 2016
[1049] Sur le droit comme registre d'action : L. Israël, *L'arme du droit*, Les Presses de SciencePo, Paris, 2009
[1050] Pour un recours au comparatisme, dans un tout autre contexte, sur le rapport que les préfets entretiennent au droit : G. Tanguy, « Corps et âme de l'État…. ». op. cit., 2009, Premier chapitre : « se servir du droit pour servir l'État ». Les formes et les usages juridiques du métier préfectoral », p. 87

communauté urbaine de Casablanca. La décision de recourir à cet outil de planification requiert le vote de l'assemblée communale qui fait office d'approbation légale ; en outre, la supervision de son élaboration relève de l'administration communale. Par ailleurs, compte-tenu du sous-financement communal, la réalisation d'une telle étude oblige à mobiliser des financements auprès de l'échelon central[1051] : en l'absence de financement spécifiquement dédié au transport urbain, il est nécessaire de démarcher différentes administrations, comme le ministère de l'Intérieur qui exerce la tutelle financière sur les communes, le ministère des Finances qui en partage la responsabilité ou encore le ministère des Transports qui finançait jusque-là les schémas de circulation urbaine, sorte d'ancêtre du PDU.

Lorsque le wali décide de lancer l'étude du PDU, il se trouve donc dans l'obligation de négocier les ressources légales et financières, d'une part avec les élus de la CUC et, d'autre part, avec les différentes administrations au niveau central. Pour trouver une marge de manœuvre et œuvrer dans la légalité, le wali décide d'inscrire le PDU à l'agenda public à travers un autre échelon, la Région, en jouant des marges d'interprétation de la loi. Le lancement de l'étude du PDU est approuvé et voté par le conseil régional en janvier 2002. L'intervention de la Région dans le domaine des transports urbains constitue une première. La Région de Casablanca est en effet une collectivité embryonnaire lorsque Driss Benhima s'installe à la wilaya en juillet 2001. La loi sur la Régionalisation date certes de 1998, mais les décrets d'application de la Région n'ont été publiés qu'en septembre 2000. En outre, la Région n'a pas de compétence en matière de transport urbain mais dispose de compétences générales en matière d'aménagement du territoire dont fait partie le Plan de déplacement urbain, outil de planification territoriale. On voit là une première modalité d'action du wali : s'approprier une loi en formation, l'investir en l'interprétant de la façon le plus large possible afin de lui apporter les ressources légales pour intervenir.

Ce jeu d'échelle permet en effet au wali de se fabriquer un espace d'action, et ce en se débarrassant d'acteurs concurrents et en se construisant un monopole compte tenu de la tutelle qu'il exerce sur l'exécutif régional. Le wali est en effet l'autorité exécutive du conseil régional à la différence de la tutelle qu'il exerce sur la communauté urbaine, qui n'est qu'une tutelle de contrôle. Aussi, le déplacement à l'échelon régional de l'action dans les transports urbains permet à Driss Benhima d'agir directement en contournant les négociations avec les élus de la CUC ce qui lui permet ainsi de garder la maîtrise de la réalisation de l'étude du PDU. La loi sur la Région dote le wali d'un budget et d'une administration : l'appareil administratif du conseil régional est dédoublé avec, stipule la loi, une administration attachée au Président de Région et une seconde rattachée au wali. En janvier 2002, la structure régionale est encore inexistante : aussi, c'est directement la wilaya qui pilote la mise en œuvre de l'étude du PDU. Driss Benhima recrute pour cela une personne extérieure à la wilaya, « un ancien collaborateur »[1052] du temps où il dirigeait l'ONE, pour « piloter le PDU ». Un comité de pilotage se met en place à la wilaya,

[1051] L'architecture financière et institutionnelle des transports urbains st analysée dans le détail dans le chapitre 8.
[1052] Entretien, D. Benhima, Casablanca, février 2016

comprenant 5 personnes dont « trois membres du cabinet du wali »[1053]. Le recours à la Région assure une plus grande autonomie au wali pour « agir » et elle lui permet ainsi de bricoler des solutions financières pour initier le lancement de l'étude du PDU. Pour mobiliser des ressources financières et techniques, le wali joue de la coopération décentralisée entre régions à l'échelle internationale en s'appuyant sur ses réseaux en France. Au début de l'année 2002, il noue ainsi un partenariat avec la région Ile de France qui permet de financer les premières étapes de l'étude du PDU, à savoir l'élaboration des termes de référence. En outre, il mobilise toujours en France l'organisation des ingénieurs de l'École des Ponts, formation dont il est issu, pour la rédaction des termes de référence de l'étude[1054]. Cette stratégie internationale permet de dépasser les contraintes de négociation avec les administrations centrales. Le changement d'échelle de la planification dans les transports urbains ne modifie pas pour autant l'approche de la mobilité à l'échelle régionale. En 2002, l'aire géographique de la Région se confond plus ou moins avec celle de l'agglomération urbaine de Casablanca, en plus de la ville de Mohammedia située dans son prolongement. Mais les termes de référence de l'étude sont essentiellement centrés sur l'agglomération urbaine de Casablanca.
Aussi, le recours à la région permet au wali Benhima d'agir directement et de contourner les négociations qu'impose la tutelle à l'échelon communal. D'une certaine manière, il lui permet aussi de faire « sans les élus » puisque pour reprendre son expression « le président de région ne peut pas bouger sans que le wali signe ».

b. Se servir du droit pour mettre les opérateurs privés en position de renégocier : la campagne d'assainissement

La restructuration de l'offre de transport par bus "existante" oblige à ouvrir des négociations avec les transporteurs privés. Or ceux-là ont signé leur contrat, deux ans plus tôt, en novembre 1999, pour une durée de dix ans. Aussi, il faut donc trouver un moyen pour les contraindre et les rendre disponibles à une renégociation de leur condition d'exercice

Lorsque Driss Behima s'installe à la wilaya de Casablanca en 2001, le wali n'a plus de compétence directe dans l'organisation des concessions lignes par autobus : la commune urbaine est l'autorité concédante depuis 1994, date à laquelle le président de la communauté urbaine a retrouvé ses prérogatives exécutives. Le wali intervient de manière indirecte auprès des concessionnaires. La seule compétence légale dont le wali dispose est en effet un pouvoir de sanction : le wali est en effet le seul acteur habilité à décider de la mise en œuvre des sanctions des opérateurs en cas de non-respect des contrats; une compétence de police administrative donc, qu'il tire, en 2001, de sa fonction de gouverneur de préfecture [1055].

[1053] Sur le montage institutionnel du PDU : *Etude d'un Plan de déplacement urbain, d'un compte transport de voyageurs, d'une restructuration des réseaux de transport collectif, et d'un plan de circulation*, "Rapport diagnostic», Wilaya du Grand Casablanca, Rapport diagnostic, sous-mission 1-1, Avril 2004, p. 16.
[1054] Ibid, p. 3
[1055] Voir le chapitre 4.

i. Jouer du pouvoir de sanction pour construire la négociation

Aussi, le wali va jouer de son pouvoir de sanction pour amener les opérateurs à la table de négociation. En février 2002, Driss Benhima engage une vaste opération de contrôle technique des bus privés : la campagne est courte ; elle ne dure que trois mois mais elle est violente. Plus de 175 bus sont mis en fourrière et 4 agréments de sociétés de bus sont retirés ; ceci constitue à tout point de vue une première dans l'histoire du transport urbain à Casablanca. Pour organiser les contrôles, le wali mobilise l'ancien employé du service transport de la Communauté urbaine, Abderrahim Mabchour, qui a été en charge pendant dix ans du suivi des concessionnaires, de 1984 à 1993. A cette date, il a été affecté à la signalisation routière à la dissolution du service « transport » de la division technique de la Communauté urbaine de Casablanca, laissant un vide se former au sein de l'administration communale[1056]. Le recours à ce fonctionnaire, qui en 2001 est à deux ans de la retraite, est motivé par sa parfaite connaissance du secteur des transports urbains, de ses opérateurs et de leurs pratiques. Le parcours professionnel de Abderrahim Mabchour permet de saisir la place particulière qu'il occupe dans le dispositif administratif du transport urbain à Casablanca et la formation des savoirs. Originaire de la médina de Casablanca, il intègre la préfecture de Casablanca à l'été 1966 pour un stage de trois mois au service éclairage : la division technique, « qui était encore dirigée par un français », manque de cadres marocains et lui propose d'intégrer le service transport qui venait tout juste d'être créé « pour contrôler » la Régie publique des transports . Dix ans plus tard, en 1976, l'opération de décentralisation reconfigure le service transport de la préfecture : celui-ci est transféré à la toute nouvelle communauté urbaine, l'instance supra-communale, qui vient d'être crée ; pour Mabchour, « un changement d'étage » puisque la CUC est logée au sein de la préfecture de Casablanca et son grade trop élevé pour l'administration communale, fait qu'il reste d'un point de vue administratif rattaché à la préfecture, qui elle deviendra wilaya en 1981. Avec l'ouverture du secteur des transports au privé en 1984, Mabchour se spécialise : le service transport de la Communauté urbaine est dédié au suivi des concessionnaires privés Le service a très peu de ressources : il compte deux personnes, Mabchour et son supérieur qui à eux deux, couvrent l'ensemble du territoire de Casablanca. Cette absence de moyens amène l'employé communal à constituer son propre savoir sur le secteur :

> « Je n'avais pas d'ordinateur à l'époque, je faisais les courbes des infractions à la main et je tenais mon registre tous les jours. Je suivais les lignes de bus en vélo, comme ça je pouvais savoir quelles lignes ils opéraient vraiment : ensuite, je reproduisais les lignes à la main sur une carte que j'avais accrochée dans le bureau. Plus tard, l'agence urbaine m'a prêté son ordinateur et j'ai pu reproduire mes lignes sur une carte informatisée[1057]. »

En dix ans de pratique, Abderrahim Mabchour développe ainsi une connaissance extrêmement fine des itinéraires de bus, des numéros de lignes, mais aussi des opérateurs de leurs pratiques de triche, des ruses et des stratégies qu'ils ont mis en place sur toute la chaîne des transports.

[1056] Le responsable du service transport est dans le même temps affecté à autre département et ne sera pas remplacé au sein de la division technique.
[1057] Entretien, A. Mabchour, Casablanca, avril, 2015

> « Moi j'étais chef de service du contrôle. Si vous saviez les infractions qu'on pouvait voir : il y avait les « départs-noirs », le chauffeur, son premier round du matin il ne le comptabilisait pas à la société, et les recettes, ils le partageait avec le receveur- il y avait aussi le « rechapage », un ticket qui se vend 4 fois mais il y avait aussi les familles des propriétaires même : Americar, Azeroual, ses enfants venaient ramasser la caisse avec les chauffeurs. Tout ça, c'était la faute des patrons de société car eux la seule chose qu'ils demandaient au chauffeur le matin, c'était aujourd'hui vous me ramenez tant ! Tout le reste le chauffeur le prenait pour lui, c'est pour cela qu'il y avait autant de surcharge dans les bus. J'étais le chef donc j'envoyais ma brigade tous les jours et elle, elle revenait en me disant rien à signaler ; quand je sortais avec eux comme par hasard, on revenait avec plein d'infractions relevées ; je n'étais pas dupe. Je leur donnais le matin les points où il devait stationner et eux ils informaient les bus. Vous savez je ne suis pas un expert de grand-chose mais depuis le temps je connais très bien Casablanca : d'ailleurs, moi je n'ai jamais fait partie d'aucune commission dans le transport, les appels d'offre ils ne m'ont jamais consulté, mais en revanche quand y a un problème à régler, c'est moi qu'on appelle[1058] ».

C'est précisément ce savoir expert sur Casablanca qui le fait se distinguer en 2001 auprès du wali Benhima : il attire l'attention en montrant sa connaissance experte au sein d'une commission qui doit traiter des problèmes d'urbanisme et qui est instituée par le wali Benhima au lendemain de sa nomination à Casablanca[1059]. Les savoirs de Abderrahim Mabchour rencontrent ainsi les préoccupations immédiates du wali. Une fois la vision de développement élaborée, la priorité de Driss Benhima est en effet de reconstituer un savoir sur les concessionnaires de transport car l'absence d'un suivi bureaucratisé du secteur a empêché la construction d'un savoir institutionnalisé dans le transport urbain. Aussi, au tout début de l'année 2002, dans le but de collecter un certain nombre d'informations sur la situation opérationnelle et financière des sociétés concessionnaires, la wilaya lance un appel à manifestation auprès des concessionnaires : elle leur soumet un questionnaire sur leur chiffre d'affaire, sur le nombre de bus et sur le nombre de lignes qu'ils exploitent « réellement »[1060]. La méconnaissance des capacités « réelles » des opérateurs et de la réalité du réseau exploité ne permet pas en effet au wali d'évaluer l'état des rapports de force avec les concessionnaires : elle empêche la construction de la négociation et l'élaboration d'une solution de regroupement, comme l'ambitionne le wali. Mais seules sept sociétés-concessionnaires sur les vingt-deux en exercice jouent la carte de la transparence et répondent à la sollicitation du wali[1061].C'est à partir de ce moment que Mabchour prend de l'importance dans la construction du dispositif d'action du wali Benhima. Sa connaissance fine des sociétés concessionnaires et son savoir expert dans l'organisation des inspections de bus permet au wali d'organiser une vaste opération de contrôle technique. Pour l'organiser, Abderrahim Mabchour reprend le même mode opératoire. Il forme « une brigade d'inspection » et, en tant que responsable de l'opération, il définit les points de

[1058] ibid

[1059] La commission qui est présidée par Rachid Andaloussi, un collaborateur extérieur recruté par le wali Benhima vise à apurer les dossiers d'urbanisme : A. Mabchour fait un rapport où il déroule l'historique d'un terrain acquis par l'armée à la fin des années 60 puis laissé à l'abandon : à l'arrivée du wali, il allait faire l'objet d'une transaction frauduleuse.

[1060] L'information est rapportée par les consultants du PDU qui liste les concessionnaires ayant répondu à l'appel de la wilaya. *Etude d'un Plan de déplacement urbain*, op. cit., p. 33

[1061] Ibid

contrôle sur le réseau, qu'il remet au responsable de la brigade, « le jour même de l'opération[1062] ». Celle-ci est composée d'un agent communal, d'un fonctionnaire de la régie publique et d'agents assermentés, mobilisé par le wali auprès de la préfecture de police : ces agents disposant des prérogatives de la force publique permettent ainsi une exécution immédiate des sanctions[1063].

ii. La campagne de contrôle, outil de négociation de la règle

Deux traits distinguent les opérations de contrôle menées par le wali Driss Benhima par rapport aux inspections mises en œuvre par le passé. Premièrement, la cible des contrôles : historiquement, les inspections ciblaient essentiellement « les questions de sécurité routière »[1064] ; en 2002, la logique que fixe le wali consiste à vérifier les itinéraires exploités et leur conformité avec les dispositions prévues dans le contrat. Les concessionnaires sont en effet soumis à des obligations plurielles, celles fixées par le contrat, celles, elles-mêmes plurielles, de la circulation routière[1065]. Cet enchevêtrement ouvre des marges de manœuvre : elle a permis aux différents walis, selon les contextes historiques, de définir la cible des inspections de contrôle, mais aussi la nature des sanctions, compte-tenu de l'absence de graduation des peines en cas de manquement aux obligations du contrat[1066]. Ainsi d'un point de vue formel, l'opération qu'engage le wali Benhima en 2002 est une campagne de contrôle technique des véhicules. Dans la pratique cependant, comme nous l'explique Mabchour, les agents ont pour mission de vérifier en priorité les itinéraires réellement opérés par les sociétés concessionnaires. En cas d'itinéraire exploité en dehors des clauses fixées par le contrat, un délai de 48 heures est donné à la société concessionnaire pour se conformer aux obligations contractuelles. Quand tel n'est pas le cas, le véhicule est immédiatement saisi et placé en fourrière, sanction légalement prévue en cas d'infraction aux règles de la sécurité routière en cas de non-conformité technique. En outre, pour récupérer son bien, l'opérateur-concessionnaire s'engage par écrit à respecter les itinéraires, ce qui constitue en soi une nouveauté[1067].
Le second trait distinctif de l'opération de 2002 est l'intensité des contrôles, leur caractère massif et brutal comme en témoigne A. Mabchour. « Le wali nous a demandé de faire un grand assainissement : pendant trois mois, nous n'avons pas dormi ! Pour nous aider, il y a même eu

[1062] Entretiens A. Mabchour, Casablanca, février 2014, mars 2015
[1063] En l'absence d'agents assermentés, l'opération de contrôle se limite à relever l'infraction. Celle-ci est ensuite notifiée dans un procès-verbal qui est transmis au service du wali : la décision de la sanction uene fois signée par le wali est transmise à la préfecture de Police.La realation entre le wali et le préfet de Police repose sur des liens fonctionnels mais qui ne sont pas institués.
[1064] Entretiens A. Mabchour, Casablanca, février 2014, mars 2015
[1065] L'article 22 des conventions de lignes stipule que « sont sanctionnées (..) tous les manquements aux modalités de fonctionnement du service concédé (..) les manquements à la législation en vigueur de circulation continuent à être pénalisés conformément à la réglementation (..) Toutefois si des anomalies sont observées d'une manière répétitive, l'autorité concédant prendra en coordination avec les autorités compétences toutes les mesures jugées utiles »
[1066] En cas de non-respect des clauses du cahier des charges, seule la déchéance immédiate du concessionnaire est prévue, ce qui rend les sanctions difficilement applicables (article 19 : Déchéance) En revanche, les règles du code de la route sont plus flexibles car elles prévoient une pluralité de sanctions possibles.
[1067] Trois types de sanctions sont historiquement appliquées : la verbalisation des chauffeurs avec le retrait du permis, la verbalisation des sociétés concessionnaires avec la mise en place d'amendes et l'immobilisation des véhicules, avec leur mise en fourrière

des gens du ministère de l'Intérieur qui sont venus. Nous avons mis des centaines de bus en fourrière. Je n'avais jamais vu cela : c'est la première fois que je faisais une campagne de cette envergure ».

La campagne permet au wali de reprendre la main, sur le modèle des « harkas », par lesquels le pouvoir central redéfinit la norme en exposant brutalement son autorité. Le procédé est mis au service de l'affirmation de la règle de droit et du retour au contrat. La campagne permet en effet d'actualiser l'état des connaissances sur la pratique des opérateurs : l'opération fait apparaître les profonds décalages entre le réseau théorique des bus privés exploités par les 22 sociétés concessionnaires, tel qu'il apparaît dans les contrats des concessionnaires, et le réseau réel, fruit d'une multitude d'arrangements qui ont suivi d'autres règles, pas forcément celles du droit. Elle met ainsi à jour la profonde refonte des itinéraires opérée par les concessionnaires historiques, qui pour certains s'appuient sur des autorisations renégociées dans la pratique : des arrangements administratifs qui sont rejetés par le wali Benhima, considérés désormais comme une pratique illicite, illégale, comme me l'expliquait A. Mabchour.

> « En 2002, avec Benhima, quand on a commencé les contrôles sur les itinéraires, les opérateurs nous ont sorti les autorisations administratives qu'ils avaient pour une modification de lignes. C'étaient à la base des courriers où l'opérateur demandait de modifier à une ligne qu'il adressait à l'administration territoriale : mais c'était le président de la CUC ou ses adjoints qui signaient, car c'est la ville l'autorité concédante. Pour les opérateurs, ce sont ces autorisations qui primaient. Vous vous rendez compte, c'était deux mondes parallèles : l'administration qui elle se basait sur les contrats de concessions pour faire les contrôles et les sociétés qui elles avaient reçu une autorisation de modification signée par les élus de la commune et qui prévoyaient d'autres lignes. Du coup, quand on a vu ça, on a été chez le wali, pour dire qu'est-ce qu'on fait, car les sociétés menaçaient d'aller en justice : Benhima nous a dit de passer à l'action[1068] ».

Ce processus de hiérarchisation des règles et l'affirmation du droit et du contrat, sur les règles plurielles sur lesquels se sont construits les arrangements qui ont eu lieu au cours du temps, permet au wali Benhima de remettre en « ordre » le secteur. A l'issue de la campagne, 175 bus ont été immobilisés en trois mois, les licences sont retirées à quatre sociétés, Salam Bus, Stom Bus, Andalouss et Abouzaid[1069], sociétés « fantômes » qui ont bénéficié d'une concession en 1999 mais qui ne sont jamais entrées en exploitation. En outre, les terminaux des sociétés de bus privés, installées « illégalement » dans le centre-ville, sont démantelés.

Toutefois, l'affirmation de la « loi », celle du droit et du contrat comme norme supérieure sert des objectifs bien précis : elle permet au wali de construire un rapport de force en sa faveur et de prendre ici l'initiative de la négociation avec les opérateurs. En mai 2002, à l'issue de la campagne, une commission mixte est créée. Elle réunit, autour du wali, les 18 sociétés concessionnaires de transport urbain qui sont restées en activité après la campagne. L'objet de la commission est de renégocier les modalités d'exploitation du réseau de transport par bus, à

[1068] Entretien A. Mabchour, Casablanca, avril, 2015
[1069] Les sociétés Salam Bus, Stom Bus, Andalouss et Abouzaid

travers, « l'élaboration d'une charte de conduite des opérateurs »[1070]. Le procédé mis en œuvre avec les opérateurs de bus n'est pas une action isolée. Des opérations de contrôle sont enclenchées par le wali Benhima, dans d'autres secteurs d'activité sur le même principe de campagne courte et violente.

Le procédé est revendiqué comme tel par le wali Benhima : il m'expliquait ainsi lors de notre entretien les manières de le mettre en œuvre « On met la technologie en place et ensuite, on monte en grade et en puissance. On priorise le plus facile. On gradue en fonction de la difficulté. J'ai desquatté comme ça tous les centres de soin occupés illégalement, j'ai fait ensuite la même chose dans l'urbanisme, on a tout cassé, les panneaux illégaux ".

Les campagnes reposent sur la mise en conformité des acteurs aux règles de droit, avec dans la majorité des cas, la destruction sur place des éléments qui ne sont pas réglementaires mais l'objectif poursuivi est d'amener les opérateurs à renégocier avec le wali les conditions d'exercice de leur activité[1071]. Les opérations de contrôle aboutissent en effet pour la plupart par l'ouverture à la wilaya de commissions mixtes réunissant le wali et les opérateurs. Cette technique connaît plus ou moins de succès selon la capacité de mobilisation des opérateurs face au wali. A peine amorcée, la campagne de contrôle qui est par exemple engagée dans le même temps avec les « grands taxis »[1072] est abandonnée du fait de la menace de grève générale des taxis ; ou encore, les cafetiers eux refusent de signer la charte qui leur est proposée par le wali Benhima, à la suite d'une opération des terrasses de café occupés illégalement. L'efficacité de ces campagnes de remise en ordre est dépendante de la configuration d'acteurs et de l'orientation de leur intérêt. Ainsi, l'opération de contrôle des bus privés a d'une certaine manière été rendue possible par la forte hétérogénéité et division entre les sociétés concessionnaires. La campagne engagée par le wali a rencontré les intérêts directs d'une partie d'entre eux : elle a servi les intérêts concurrentiels des opérateurs les plus solides, ceux capables de supporter l'immobilisation d'un ou plusieurs bus, et ou encore des nouveaux concessionnaires tout juste entrés sur le marché qui, bien moins habiles dans les pratiques de contournement des itinéraires que les concessionnaires historiques, n'ont pas été mécontents de voir ainsi affaiblis leurs concurrents[1073].

c. Négocier sans ressources : techniques et bricolages pour construire les instruments de persuasion

En ouvrant des discussions avec les opérateurs, l'ambition de Driss Benhima est d'une part d'unifier le système de bus et d'autre part de restructurer le réseau de bus, en négociant le prolongement les itinéraires vers les périphéries : l'exploitation du réseau de bus est éclaté entre 18 sociétés concessionnaires qui exploitent en moyenne entre 4 et 6 lignes sur un total d'une

[1070] « « Casablanca ne sera pas gouvernée en fonction des lobbies ». Entretien avec Driss Benhima, wali du Grand Casablanca", *L'Économiste*, 29 mai 2002

[1071] Le wali Benhima a conduit comme cela des opérations de destruction de terrasse de café qui occupait le domaine public et ensuite il a ouvert des négociations avec les cafetiers pour élaborer une charte de bonne conduite. Même chose pour les pratiques d'abattage clandestin, les constructions illégales, les occupations de domaine public, etc... Sur l'inventaire de l'action du wali Benhima: A. Chankou, « Casablanca, Les 12 travaux d'hercule d'un super-préfet », *Maroc hebdo*, 23 mai 2002.

[1072] Ce point est étudié plus en détail dans le chapitre 8

[1073] Entretiens opérateurs, Casablanca, 2014, 2015

centaine de lignes de bus[1074]. L'option envisagée est d'inciter les opérateurs à regrouper leur activité dans une structure commune, selon des modalités à déterminer avec les opérateurs. Pour négocier avec les concessionnaires, le wali ne dispose, à l'échelle locale, d'aucune autonomie de moyens : les ressources réglementaires, fiscales et financières, permettant la construction de politiques publiques, étant détenues par les directions centrales du ministère de l'Intérieur. Aussi, le wali contourne l'absence de ressources incitatives en laissant les opérateurs définir entre eux les arrangements et les modalités du regroupement : "le wali nous a réuni et nous a dit qu'il voulait regrouper les sociétés, avec une gérance et une couleur unique. Ce n'était pas vraiment un regroupement mais nous devions nous constituer comme une sorte de syndicat de transporteurs et nous arranger entre nous pour ça"[1075]

Pour inciter les opérateurs à s'organiser pour négocier entre eux, il va s'appuyer sur des intermédiaires. En l'occurrence, il s'agit d'un opérateur supposé être capable de fédérer l'ensemble des opérateurs et d'organiser les discussions, en la personne du président de l'association des transporteurs, Saâd Raissi.

Cette négociation par truchement est d'abord rendue possible par la relance de l'association des transporteurs, qui n'avait plus de rôle actif[1076] depuis le milieu des années 1990. Cette association se reforme avec l'appui implicite du wali : à l'issue de la campagne en effet, Benhima se félicite dans la presse « du regroupement des concessionnaires au sein de l'association »[1077] et fait de leur nouveau chef de file son principal interlocuteur. Le vice-président de l'association, Saâd Raïssi, est à la tête de Sotrum Bus, une société familiale crée en 1987, dont il est l'un des héritiers[1078]. Issu d'une famille de notables de Rabat, qui à l'indépendance a fait fortune dans le commerce des céréales, Saâd Raissi dispose d'un solide capital social, et compte, parmi ses connaissances, le wali Benhima. Pour relancer l'association, Raïssi fait alliance avec Khalid Chrouate, nouvel entrant dans le transport[1079], à qui il propose de prendre la tête de l'association : l'association entre les deux hommes est de pure circonstance, Raissi dispose du réseau social et professionnel et Chrouate, qui est peu introduit à Casablanca, a lui des moyens financiers. Issu d'une famille qui a accumulé du capital dans l'immobilier et le commerce de la petite distribution en France, Chrouate est doté d'une solide assise financière et affiche de grandes ambitions dans le secteur.

La perspective d'une réallocation des lignes de la RATC constitue, ensuite, l'instrument de persuasion à même de convaincre les opérateurs à se regrouper. Cette perspective n'est pas explicitement formalisée. En 2002, l'option que privilégie en effet Benhima est

---

[1074] Théoriquement, d'après les contrats des concessionnaires, le réseau de bus privés compte au total 182 lignes. Seuls 97 lignes étaient exploitées par les concessionnaires en mai 2002.

[1075] Entretien opérateur, Dhabbi bus, Casablanca, janvier, 2016

[1076] L'association est créée au milieu des années 90 : elle apparait dans le débat public en 1995, lors de la confrontation avec l'Etat au sujet des redevances impayées par les concessionnaires. Elle est alors portée par le gérant de la société Rahabus qui est un des plus anciens opérateurs. L'association en suite n'a pas plus de rôle : elle est réactivée par S. Raissi en 2000-2001

[1077] « Casablanca ne sera pas gouvernée en fonction des lobbies ». Entretien avec Driss Benhima », art. cit.

[1078] S. Raissi reprend la société Sotrum, à la fin des années 90, ce qui est l'objet de conflit entre les actionnaires familiaux. Pour l'historique de Sotrum, voir en annexe l'encadré sur les concessionnaires

[1079] Khalid Chrouate a obtenu deux concessions de transport en novembre 1999 exploitées par deux sociétés : Al Bahja bus et Haddous bus

la « liquidation » de la régie des transports[1080]. De fait cette dernière n'opère plus, à cette date, qu'une cinquantaine de lignes sur cent vingt-six , en raison de la rapide dégradation de sa situation opérationnelle et financière. Qu'un consortium de concessionnaires reprenne l'exploitation de son réseau, c'est une solution qu'évidemment les deux chefs de file de l'association défendent, et qui de ce fait rencontre les intérêts immédiats du wali. C'est sur ce principe que Raïssi et Chrouate organisent les discussions avec les opérateurs. Le wali laisse les transporteurs négocier entre eux les modalités du regroupement : la proximité au wali qu'on leur prête donne, d'une certaine manière, du poids à leur parole. Les extraits ci-dessous, de deux entretiens avec des opérateurs- concessionnaires, sont à cet égard éclairant :

> « Benhima, c'était le copain de Raissi : en plus, Raïssi parle très bien, il a du bagout et il sait convaincre. Par l'intermédiaire de Raissi, le wali a cherché à nous fédérer. Le principe que nous a proposé Raïssi, c'était de nous regrouper par 4 ou 5 opérateurs pour constituer une société ; l'idée c'était de constituer comme cela, 2 ou 3 gros opérateurs concessionnaires sur le réseau »[1081].

> « Chrouate, le président de l'association des transports urbains de Casa, au départ, a milité pour un groupement de concessionnaires pour reprendre la RATC et le wali voulait aller dans ce sens. C'est comme ça qu'ils ont commencé à nous proposer de nous regrouper en consortiums : l'objectif, c'était de pouvoir reprendre la régie »[1082].

Mais les négociations, qui s'ouvrent en mai 2002, s'enlisent : les opérateurs s'avèrent incapables de s'entendre, compte-tenu d'une part des fortes asymétries entre eux. Les opérateurs ne sont en effet pas tous engagés de la même façon sur le marché des transports urbains. La situation est, par exemple, très différente selon l'ancienneté de la concession, les nouveaux entrants étant dans une meilleure situation financière que les onze sociétés historiques qui, en 20 ans, ont connu pour certaines d'entre elles de véritables revers de fortune, ou des successions plus ou moins heureuses. Mais plus que la divergence d'intérêts, ce sont les rapports de défiance qu'ils entretiennent qui rendent quasi-impossible le regroupement. L'informalité massive dans laquelle les concessionnaires opèrent, le contournement systématique des cahiers des charges, les pratiques de triche et de sous-déclaration des volumes de passagers ou des chiffres d'affaire rendent en effet difficiles les négociations pour organiser un mode exploitation commun : l'opacité des pratiques crée une méfiance qui s'avère impossible à dépasser[1083], comme le constatait avec beaucoup d'ironie l'un de mes interlocuteurs parmi les concessionnaires :

> « Compte tenu de la nature de nos sociétés, le regroupement que nous proposait Benhima, ce n'était pas possible. La base d'un regroupement, c'est que tout le monde joue le jeu : vous devez vous faire confiance. Or là, le wali demandait à des tricheurs et en plus, des tricheurs qui savaient que tous les autres trichaient dans leur exploitation

[1080] *Situation du secteur des transports publics urbains. Dossier à l'attention de Monsieur le Ministre*, Royaume du Maroc, Ministère de l'Intérieur, Secrétariat général, Direction des régies et services concédés, Février 2002. Document interne.
[1081] Entretien F. Mekkaoui, opérateur, Casablanca, février, 2014
[1082] Entretien D. Bennis, Bahja bus (1999-2004) Casablanca, février, 2014
[1083] Entretiens opérateurs, Casablanca, 2014, 2015

des lignes, de se réunir, de travailler ensemble, et de respecter des règles. Non, ce n'était pas du tout jouable [1084]».

A l'automne 2002, pour dépasser les blocages, le wali engage des négociations directes avec les concessionnaires. Un an plus tôt, suite à la présentation de sa vision pour Casablanca, le wali s'était engagé à mettre en œuvre sa réforme en septembre 2002. En outre, sur le terrain, la population montre des signes d'impatience face aux pénuries de transport : dans les quartiers excentrés, le prêche du vendredi a, à plusieurs reprises, été centré sur la dénonciation du manque de transport »[1085]. Aussi, le wali Benhima bricole-t-il de nouvelles solutions, avec toujours la même idée, celle de l'unification du système de bus mais en tentant de lui donner une autre forme. Il envisage alors une reprise des contrats des concessionnaires selon trois principes : l'unification de l'exploitation d'une ligne de bus, en mettant fin à l'exploitation jumelée d'une ligne par plusieurs opérateurs ; l'unification des couleurs des bus sur celles de Casablanca, bleu et blanc ; et enfin, la prolongation des trajets. Les négociations s'individualisent : 70 des 182 lignes sont reprises et font l'objet d'avenants aux contrats. Le wali Driss Benhima a recours à deux outils de persuasion pour négocier la reprise des itinéraires. La réallocation des lignes de la régie de transport, en premier lieu : certaines lignes de la RATC sont en effet concédées à des opérateurs, comme par exemple la ligne 97 qui est confiée à l'exploitation à Rafayah Transport. Mais il s'appuie surtout son autorité, "menaçant de reprendre les contrôles"[1086] face aux résistances des opérateurs à prolonger leurs itinéraires. Et de fait, ce sont principalement les petites sociétés, celles les moins ancrées dans le secteur, qui jouent le jeu et qui signent les avenants au contrat. Ils voient cette signature comme un moyen de gagner les faveurs du wali, et d'acquérir du pouvoir sur le marché.

Insérés dans la réalité d'un secteur concurrentiel et peu respectueux des règles, les nouveaux engagements des concessionnaires se délitent eux aussi, aussi bien pour ce qui est du respect de nouveaux itinéraires que pour l'unification des couleurs. En outre, l'alliance entre Raïssi et Chrouate finit par se rompre. Khalid Chrouate se distancie des pratiques des autres concessionnaires et fait cavalier seul, projetant de s'associer à un opérateur international. Ce revirement d'alliance fait éclater le dispositif de réunification mis en place par le wali. Face au désengagement des opérateurs, Driss Benhima opère lui aussi un revirement de position à leur égard. En janvier 2003, il dénonce publiquement les lobbys, la malversation des opérateurs de transport et les « parrains des transporteurs » qui, « à Rabat, tirent les ficelles »[1087]. Un mois et demi plus tard, en mars 2003, Driss Benhima est remplacé à wilaya de Casablanca par M'hamed Dryef. Le nouveau wali était jusque-là directeur de la DGAI au sein de l'administration centrale, direction qui chapeaute les wilayas et les préfectures. Nommé à ce poste en janvier 2000, il y a géré la transition de règne[1088]. Dryef est le profil type du wali d'expérience, un ingénieur politique par excellence, réputé pour ses compétences de fin négociateur. La priorité

[1084] Entretien opérateur, Bahja bus, Casablanca, février 2014

[1085] « Transport urbain, la réforme Benhima enfin en rout », *L'Economiste*, novembre 2002

[1086] Entretiens A. Mabchour, Casablanca, 2013-2014-2015

[1087] *« Rentes et clientélisme, l'Ennemi du développement ? »*, Compte –rendu de la conférence de Driss Benhima à l'Ecole Supérieure de commerce de Paris du 31 janvier 2003, Association Maroc Entrepreneurs et l'Association AMGE-Caravane, p. 2.

[1088] Cf infra chapitre 2 et 3

immédiate du wali Dryef, lorsqu'il s'installe à la wilaya, est « d'apaiser »[1089] les relations avec les concessionnaires et avec l'administration centrale. Ainsi, les seules déclarations publiques de Dryef arrivent à désamorcer les tensions et à atténuer la violence des propos de son prédécesseur. Surtout, dans le contexte immédiat de sa nomination, Dryef privilégie une mise en retrait de l'autorité territoriale, ce qui permet de désamorcer la tournure conflictuelle prise par les rapports entre l'autorité publique et les opérateurs de transport. Pour cela, la wilaya desserre la pression sur le secteur : les commissions qui réunissent la wilaya et les concessionnaires de bus ou encore la wilaya et les « grands taxis » sont dissoutes, et sur le terrain, le retour au « laissez-faire » permet de désamorcer la pression. Ce procédé est repris pour tous les domaines d'activité qui, avec son prédécesseur, avaient connu une période de conflit, comme me l'a expliqué le wali Dryef lui-même :

> « Quand j'arrive à Casa, le climat est très tendu. Benhima je le connais bien, c'est un homme très bien, mais c'est un ingénieur. Il s'était mis à dos les élus (...) Benhima a été très strict avec l'occupation illégale, j'ai lâché un peu du lest ; pour les marchands ambulants par exemple, c'est bien de les interdire, mais si vous ne leur donnez rien en échange… c'est la crise. Les élus se sont dit : « au moins, lui, il va nous ficher la paix »[1090].

d. Benhima, manager et serviteur du roi

Le départ de Driss Benhima de la wilaya a été interprété comme un « recul du régime » ou un retour du « sécuritaire »[1091]. Les perceptions d'un Dryef, ancien collaborateur de Driss Basri, ont largement entretenu cette interprétation[1092]. Toutefois, cette lecture est contredite par la configuration des administrateurs au sein du ministère de l'Intérieur. En effet, en février 2003, l'orientation technocratique du Ministère est en pleine consolidation lorsque Driss Benhima est remplacé par Dryef. En décembre 2002, Mohamed Benmoussa, ingénieur des Ponts, intègre le ministère de l'Intérieur et y est nommé secrétariat général ; de même, Saâd Hassar, ancien du ministère de l'Equipement, est nommé à la Direction Générale des Collectivités Locales tandis que Mustapha Sahel, ancien « techno-wali » de Rabat, est ministre de l'Intérieur depuis novembre. Le poids des lobbys, la compromission de l'administration centrale et des élus ont été convoqué pour expliquer les résistances aux changements : il est certes indéniable que l'action réformatrice du wali Benhima a touché des intérêts et déstabilisé des équilibres, mais ce discours est simplificateur et moralisateur. Non seulement il accorde un poids démesuré à ces « lobbies », mais en outre il ne permet pas de comprendre cette disjonction entre la montée en puissance des ingénieurs managers au niveau central et le départ de Benhima. Aussi, pour dépasser ces stéréotypes et cette opposition entre techno-wali et wali-sécuritaire, il m'a semblé utile de me pencher sur les manières de faire du wali Driss Benhima pour complexifier notre compréhension de la figure de représentant territorial.

[1089] « M. Dryef, Une sérénité proverbiale », *La Gazette du Maroc*, 16 mai 2005
[1090] Entretien M. Dryef, Rabat, mai 2016
[1091] P. Vermuren, *Le Maroc de Mohamed VI. La transition inachevée*, op. cit., p.88
[1092] Catusse & Karam, « Le développement contre la représentation .. », art. cit., p. 29

i. Une autonomie revendiquée

La violente charge du wali Benhima contre les transporteurs privés, les lobbys et l'administration centrale est emblématique de la conflictualité qui entoure Driss Benhima un an et demi après son arrivée. Ce qui dérange en premier lieu, ce sont ses manières de faire et un type de conduite qui ne tient compte ni des hiérarchies, qu'elles soient bureaucratiques ou politiques, ni du respect des formes qui leur sont associées. Son autonomie suscite l'ire de l'administration centrale. Il met en effet à l'écart des négociations avec les concessionnaires aussi bien les représentants de la Direction des régies et des services concédés que le directeur de la RATC qu'elle nomme. Les avenants aux contrats des concessionnaires sont co-signés par la CUC et le wali Benhima, ce dernier se substituant à la DRSC, pourtant autorité de tutelle du transport urbain. Cela constitue une première, qui évidemment crée des tensions. Cette autonomie, le wali Benhima la revendique : « Moi, je suis le premier wali qui n'a pas reporté à Rabat ce qu'il faisait. Un jour j'ai eu dans mon parapheur une ligne d'extension de bus signé par Rabat, vous vous rendez compte ? C'est quand même dingue ! Moi, lorsque j'interviens, je court-circuite Rabat, je leur dis : 'je redonne les lignes de bus' »[1093]. En outre, le wali tient à l'écart le nouveau directeur de la RATC qui, dit-il, lui est « imposé par Rabat ». A son arrivée, il recrute un conseiller transport, son ancien collaborateur lorsqu'il dirigeait l'ONE, à qui il confie la supervision du PDU. En cela, il rompt avec la pratique administrative de la wilaya qui, en matière de gestion du transport, avait pour habitude de confier les dossiers aux responsables de la RATC.

Le wali empiète également sur les prérogatives institutionnelles des élus. L'inscription du PDU à l'agenda de la région, on l'a vu, est un moyen de contourner la communauté urbaine ; ce faisant, en s'appuyant sur la région, le wali ne respecte pas la forme des prérogatives institutionnelles de la CUC, ce qui n'échappe d'ailleurs pas aux consultants du PDU. On comprend la logique suivie par Benhima : ayant la tutelle sur l'exécutif régional, ce changement d'échelle évite au wali le coût d'une négociation avec les élus. Mais surtout, Driss Benhima n'hésite pas à critiquer haut et fort les élus locaux de Casablanca, leur imputant les dysfonctionnements de la ville et dénonçant leur incapacité gestionnaire. Ainsi, lors d'une conférence de presse, il accuse les élus d'être « les maux du Maroc moderne »[1094]. Les propos comme les manières de faire tranchent avec l'obsession du respect des formes qui caractérisent habituellement les serviteurs de l'État. Les élus locaux se plaignent à Rabat des méthodes du wali[1095], du mépris qu'il affiche à leur égard et de sa « brutalité »[1096]. Un haut responsable du ministère de l'Intérieur m'a ainsi confié : « les élus de Casa sont venus me voir et ils m'ont dit : 'si Benhima reste encore un jour de plus, on met le feu' »[1097] ! Dans le bilan qu'il tire de son passage à Casablanca, Benhima reconnait lui-même son « incapacité à construire un consensus avec les élus »[1098]. Comment comprendre cette prise de risque de Benhima en adoptant une telle autonomie dans ses actions ? Sans doute dans le contexte de l'époque : le climat est moralisateur

[1093] Entretien Driss Benhima, Rabat, février 2016
[1094] « Benhima passe un savon aux élus », *L'Économiste*, 10 mai 2002
[1095] Cela m'a été souvent répété lors d'entretiens (2014-2016)
[1096] Entretiens, élus, Casablanca 2014, 2015
[1097] Entretien avec un haut responsable du ministère de l'Intérieur, Rabat, mars, 2016
[1098] Entretien Driss Benhima, Rabat, février 2016

et la méfiance généralisée à l'égard de tout ce qui a trait au ministère de l'Intérieur. Mais cela ne suffit pas. Il est indéniable que « l'envergure professionnelle » de Benhima a joué. Deux fois ministre, plusieurs fois directeur de grands offices ou sociétés publiques, Benhima n'est pas un wali-fonctionnaire de carrière.

ii. Un éthos de serviteur du roi, et non de l'État bureaucratique

En outre, les manières de faire du wali Benhima traduisent une certaine disposition d'esprit et une certaine conception du pouvoir. L'extrait ci-dessous de l'un de mes entretiens avec lui en révèle la teneur.

> Moi, dans mon comportement, j'ai toujours été convaincu que le roi était d'accord avec ce que je faisais. Quand le roi me prend en 2001 de l'ONE, il me connait par cœur. Vous savez, son petit personnel, le roi le connait parfaitement. Moi, dans mon comportement, j'ai toujours été convaincu que le roi était d'accord avec ce que je faisais. La preuve, c'est le roi qui m'a voulu à Casa. Mezziane[1099] et Jettou[1100] me voulaient pour Marrakech (...)[1101]

L'ethos qui anime le récit de sa nomination est celui du serviteur du roi. Cette représentation de soi est entretenue par sa généalogie familiale et est très prégnante comme le montre l'anecdote suivante. Lors d'un séminaire que nous co-animions ensemble, Benhima s'est présenté devant les étudiants comme le descendant d'une famille qui « a fourni plusieurs *amel* et gouverneurs au Makhzen »[1102]. Ainsi, les qualités propres de Driss Benhima, son ascendance familiale, sa proximité au palais, mais aussi le contexte particulier de la nomination des techno-walis qui, rappelons-le, a mis en scène la dimension royale des walis[1103], façonnent et entretiennent cette disposition d'esprit. Or cet ethos de serviteur du roi se traduit par des comportements, des pratiques, des répertoires d'action bien précis.

> J'ai été formé pour ne pas dire publiquement : « le roi m'a dit ». D'ailleurs, j'ai toujours été choqué par l'attitude de Basri qui le revendiquait à tout bout de champ. Mon père ne disait jamais cela. On ne dit jamais « le roi m'a dit », mais ça se voit dans votre attitude corporelle[1104].

Cet ethos de serviteur du roi induit ainsi chez Benhima une manière d'être et un style de conduite qui sont autant de signes d'appartenance : il affirme ainsi le lien de proximité au palais[1105].

[1099] Mezziane Belfiqh était alors conseiller du roi
[1100] Driss Jettou était alors au cabinet royal
[1101] Entretien Driss Benhima, Rabat, février 2016,
[1102] *L'Etat en action*, séminaire (10h), Master 1- E.P.I, École de Gouvernance et d'Economie (E.G.E), Rabat, octobre -décembre 2016
[1103] Voir chapitre 1
[1104] Entretien Driss Benhima, Rabat, février 2016
[1105] Sur la place du style dans l'exercice du pouvoir : P. Brown, *Pouvoir et Persuasion dans l'Antiquité Tardive, vers un Empire chrétien*, Paris, Le Seuil, 1998

Cet ethos a orienté la manière d'appréhender la fonction de wali et de représentation de l'Etat. Un incident qu'il m'a lui-même rapportée au cours de l'un de nos entretiens est de ce point de vue emblématique. Peu après son arrivée, Driss Benhima a souhaité déménager le siège de la wilaya au méchouar, le Palais royal de Casablanca. Il souhaitait ainsi dissocier la wilaya du siège de la communauté urbaine qui, à Casablanca, occupe le même bâtiment. Seulement, m'a-t-il expliqué, « l'Intérieur n'a pas voulu. Ils aiment maintenir le flou »[1106]. Le rattachement « physique » du wali au palais n'est pas anecdotique. Il est très symbolique, révélateur d'une certaine conception de la fonction de représentation : dans les significations que lui donne Benhima, le wali représente la personne du roi. Cette conception de la fonction a des traductions très concrètes dans la manière qu'a Benhima d'exercer le pouvoir. Elle induit un rapport particulier à l'État. En tant que wali, Benhima se sent représenter l'État, mais l'État incarné par la figure du roi. Son principe d'autonomie d'action trouve là son origine. En effet, une telle conception explique que Benhima ne se soit pas inscrit dans les hiérarchies de l'appareil d'État. Elle lui permet de s'affranchir des obligations hiérarchiques mais aussi des registres codifiés de la bureaucratie du ministère de l'Intérieur. Un haut responsable au sein de la wilaya me décrivait ainsi Benhima comme « un très grand penseur mais un très mauvais fonctionnaire »[1107]. Cette conception lui permet aussi de renouveler les codes de proximité et de construire un lien plus direct avec l'extérieur : les interviews dans la presse mais aussi les sorties publiques du wali, les liens qu'il affiche avec la société civile ont marqué une rupture avec le passé et d'une certaine manière donné forme au nouveau concept d'autorité. La puissance d'action du wali Benhima à Casablanca s'est ainsi construite sur la force de la représentation royale, ce qui d'ailleurs explique toute l'importance du style dans l'exercice du pouvoir de Benhima. En tant que signe de proximité au roi, le style est chez Driss Benhima un instrument d'autorité. Pour conduire l'action réformatrice dans les transports urbains, comme je l'ai montré, Benhima a fait sans l'administration centrale et sans les acteurs politiques du gouvernement urbain. In fine, il s'est appuyé sur une seule force politique, l'autorité monarchique. Et dans tous les domaines.

> « En fait, sans qu'on vous le dise, ce que l'on attend en fait du wali, c'est de faire le consensus. C'est ce que Hassad a fait à Marrakech avec les élus. Moi, je ne sais pas faire. L'argument d'autorité comme du temps de mon père ne fonctionne plus. A Casablanca, j'ai été soutenu par les juges et la police : ce sont eux le vrai makhzen (...) En fait, l'Intérieur a commencé à compter les jours pour que je parte et ils ont eu ma peau avec Sahel[1108]. S'ils pensent que vous avez un lien avec le roi, ils suivent. Lorsque l'Intérieur a eu l'instruction du roi pour le diagnostic, ils ont joué le jeu mais ensuite, quand ils ont senti le vent tourner, il ont compté les jours »[1109].

iii. Super-wali versus techno-wali

Autrement dit, les manières de faire font apparaître une conception impériale de la fonction de représentation. Les représentations qu'ont les autres (ses interlocuteurs administratifs, les élus,

[1106] Entretien Driss Benhima, Rabat, février 2016
[1107] Entretien, haut fonctionnaire de la wilaya, Casablanca, avril, 2017
[1108] Il s'agit de Mustapha Sahel nommé en novembre 2002, quelques mois avant la destitution de Benhima ministre de l'Intérieur.
[1109] Entretien Driss Benhima, Rabat, février 2016

des citoyens) de Benhima traduisent cette même conception : « super-wali » est en effet un qualificatif qui est revenu à plusieurs reprises dans les mots de mes interlocuteurs lorsqu'ils parlaient de lui. Ce qualificatif a pris différentes significations, en fonction des liens entretenus au wali. Un concessionnaire notait ainsi : « Benhima est arrivé en super-wali, j'emploie ce terme pour faire la comparaison avec superman, il voulait changer les choses et il a voulu unifier tout ce qu'il peut chez les concessionnaires »[1110]. Son successeur, Dryef, le représentait lui-même comme « un super wali tandis que la presse qualifiait Benhima de « super-prefet »[1111]. Ces représentations ne sont pas neutres : elles renvoient à l'idée que Benhima était « au-dessus », qu'il avait des « super-pouvoirs », notamment du fait de ses liens au palais.

Mais Benhima n'a pas seulement un ethos de serviteur du roi. Il partage avec beaucoup d'autres walis de sa génération un ethos gestionnaire. Avec son souci d'efficacité et de rationalité de l'action publique et à l'image d'un chef d'entreprise, il entend intervenir directement dans la société, et pour ce faire se créer des espaces de pouvoirs et d'autonomie d'action. D'une certaine façon, il est dirigiste, à la manière des managers : il s'affranchit de l'ensemble des forces politiques et développe ses ambitions en suivant la logique de ce qui lui semble bon pour Casablanca. Mais il ne s'affranchit évidemment pas de l'autorité royale. Le dirigisme de Benhima est donc le produit de la combinaison de ces deux ethos.
Ce dirigisme peut prendre une forme violente voire brutale dans la conduite de l'action publique locale. Et cette violence est assumée comme le montre la campagne d'assainissement des bus ou l'envoi des forces de police pour casser une grève dans le port, précisément par ce qu'elle bénéficie d'une double légitimité : celle de la loi et des règles de la « bonne » gestion publique, et celle du roi. Ce dirigisme est donc une modalité d'intervention directe dans la société, qui peut heurter le ministère de l'Intérieur et sa manière de concevoir l'ordre public : non pas à travers une intervention directe mais à partir d'autres forces sociales et politiques. Cette autre conception n'est pas immune de violence, mais celle-ci est plus diffuse et elle s'exerce dans le respect des formes.

iv. Une conception néolibérale du service public

Les conceptions divergentes du service public entre Driss Benhima et l'administration centrale alimentent aussi les conflits. Indiscutablement, Benhima a une conception gestionnaire du service public. Il n'établit pas de distinction entre « public » et « privé », il a le culte de la performance et de l'efficacité. L'idéologie n'est pas absente chez lui. Il est l'homme du PERG, ce programme d'électrification rurale qui s'est réalisé sur une chaîne de délégation et sur la « participation » des populations à ce service au public. L'administration a une conception différente : elle partage une conception classique de service public avec l'intervention massive de l'Etat à travers les financements publics et des offices. « L'indifférence »[1112] du wali Benhima au sort de la régie municipale alimente le climat de défiance de l'administration à son égard. Dans une note des responsables de la RATC, adressée au ministre de l'Intérieur au moment du

[1110] Entretien M. Bennis, directeur Bahja Bus, lieu, mois, date
[1111] « Casablanca, Les 12 travaux d'hercule d'un super-préfet », art.cit., 23 mai 2002
[1112] Entretien avec l'ancien directeur de la RATC (2002-2004, Casablanca, avril 2014)

départ de Driss Benhima, la détérioration opérationnelle de la régie publique est mise sur le compte de la négligence du wali Benhima : il lui est reproché la concentration des efforts sur la restructuration du réseau des transporteurs privés et « l'usage du réseau de la régie dans ses négociations avec le privé ».

Ainsi, la transformation du profil socio-professionnel du wali et l'apport de nouvelles compétences imposent une nouvelle grille de lecture et un nouveau mode de rationalisation du gouvernement urbain[1113]. Comme ses prédécesseurs, les solutions de réorganisation proposées par le wali Benhima relèvent toujours d'une approche techniciste, mais celle-ci prend une nouvelle forme, managériale. Mais cette dynamique n'est pas la seule, elle n'exprime pas seulement, on l'a vu, la montée du néolibéralisme et de son ethos gestionnaire. Elles laissent une part importante aux trajectoires individuelles qui peuvent exprimer d'autres conceptions, d'autres représentations, d'autres ethos.

Cette montée des conflits n'est pas propre au secteur des transports urbains. Elle traverse les différents secteurs pour lesquels le wali Benhima a enclenché une « remise en ordre ». Elle alimente, à l'échelle centrale, une perception très inquiétante de la situation à Casablanca. Les notes des renseignements qui parviennent à la Direction centrale des affaires générales (DAG) – qui est la direction du renseignement –laissent entendre que Casablanca est au bord de l'implosion, mise à mal par la brutalité des manières de faire du wali Driss Benhima et de son désintérêt pour la question sociale[1114]. Les élus de la communauté urbaine de Casablanca alimentent cette perception auprès de l'échelon central

3. Mettre en place les conditions de la réforme : techniques et manières de faire du wali Dryef

Le départ de Driss Benhima permet à l'administration centrale de reprendre la main sur la restructuration du transport urbain à Casablanca. Le 28 mars 2003, le Premier ministre et le ministre de l'Intérieur tiennent à la Primature une séance de travail pour examiner la situation des régies de transport urbain dans les grandes agglomérations urbaines. La réunion se tient deux jours après la nomination du wali M'hamed Dryef à Casablanca, le 26 mars 2003. Sont présents le ministre de l'Intérieur, Mostafa Sahel, les responsables de la direction des Régies et services concédés (DRSC) et la direction générale des collectivités locales (DGCL), le wali de Rabat, Hassan Amrani, et le directeur de la régie publique de Casablanca, Abdelmalek Bout. Dryef, le wali de Casablanca, n'y assiste pas, compte-tenu de la transition à organiser à la wilaya. Présidée par le Premier ministre, Driss Jettou, la séance de travail a pour objet de définir

[1113] Dans un tout autre contexte : sur la transformation sociale des agents de l'Etat et de leur éthos, et l'influence sur les décisions publiques : S. Laurens, « « 1974 » et la fermeture des frontières », *Politix*, n°2, 2008, pp. 69-84

[1114] « Deux semaines avant que Benhima ne quitte la wilaya, j'ai pu lire une note d'un haut officier des renseignements, très haut placé, une note qui est partie à Rabat. C'était une note de conjoncture, où il y avait écrit en chute, je m'en souviens comme si c'était hier : 'Monsieur Benhima en travaillant à faire de Casablanca une Barcelone touristique, est en train de faire une Calcutta sociale'. Sur la note, il avait mis la mention flash qui est le code sur ce type de note pour dire très urgent, et cela remonte ainsi très haut ». Entretien avec un membre de la D.A.G, Rabat, avril, 2017

un plan d'action pour le redressement des régies de transport, principalement celles de Casablanca et de Rabat.

a. L'élaboration de la réforme par l'administration centrale

Au cours de la réunion, la présentation des chiffres de la RATC, de l'endettement et des besoins de financement pour son redressement fait émerger une nouvelle solution pour la restructuration du transport urbain : la mise en délégation de la régie de transport[1115]. Abdelmalek Bout, le directeur de la RATC, me l'a rapporté en ces termes :

> Lors de la réunion, je présente les premiers chiffres. Et là, c'est la stupeur. Rien que pour Casablanca, c'était quand même un milliard de dirhams à mobiliser en 3 ans pour le plan de restructuration. Et là je me rappelle très bien, le wali de Rabat, Amrani, qui assistait à la réunion a dit : « mais pourquoi on ne délègue pas ? ». Le soir, à la fin de la réunion, tout le monde était d'accord sur le principe de la délégation et l'idée d'un plan de mise à niveau de la RATC était abandonné. Je suis rentré à Casablanca, j'ai déchiré mon plan et on s'est mis à préparer un plan d'action pour la délégation[1116].

Trois mois plus tard, en juillet 2003, le schéma de délégation est prêt, soumis à l'approbation du ministre de l'Intérieur. Il a été élaboré par une commission technique pilotée par la direction des Régies[1117].

i. Le schéma de délégation : jouer des solutions contingentes pour construire une réforme

Les contingences financières motivent le choix de la gestion déléguée, mais la solution s'est révélée recevable parce qu'en ce début des années 2000, l'énoncé et la rhétorique qui accompagnent le modèle de délégation lui donnent un caractère différent de celui d'une simple opération de privatisation[1118], ce contre quoi s'opposait farouchement jusque-là l'administration du ministère de l'Intérieur. En effet pour la direction des régies, la gestion déléguée a deux mérites : d'une part, elle laisse le contrôle dans les mains du délégataire ; d'autre part, le concessionnaire n'est plus un « entrepreneur-homme d'affaires », mais un « opérateur métier ». Le document qui soumet le schéma de délégation à l'approbation du secrétaire général du ministre de l'Intérieur, en juillet 2003, le montre clairement. La DRSC propose deux options. La première consiste « à répartir les lignes de la régie sur les concessionnaires les plus

---

[1115] Un courrier du ministre de l'Intérieur au Premier ministre daté du 31 mars rappelle les dispositions prises lors de la réunion du 28 mars. Extrait : « Suite à la réunion tenue le 28 mars (...) en attendant la préparation de la mise en gestion déléguée du service assuré par la Régie ». Document confidentiel.

[1116] Entretien A. Bout, directeur de la RATC (2002-2004), Casablanca, avril 2015.

[1117] *Dossier s/le transport urbain à Casablanca. Réunion du Mercredi 23 juillet 2003 avec Monsieur le Wali Secrétaire général*, Royaume du Maroc, Ministère de l'Intérieur, Secrétariat général, Direction des Régies et Services concédés. Document interne

[1118] Sur la rhétorique qui accompagne le modèle de délégation en 2000, voir par exemple : S. Petitet, « Problèmes et limites de la diffusion internationale d'un modèle de gestion des services publics urbains « à la française »: le cas de l'eau potable », *Entreprises et histoire*, 2002, n° 4, p. 25-37

sérieux »[1119], mais elle est immédiatement mise en doute du fait de « l'incapacité des concessionnaires à prendre en charge le service tout en respectant le contrat de gestion déléguée »[1120]. La seconde option, celle privilégiée par la DRSC, consiste à confier à « un opérateur international » la gestion en monopole du réseau de la RATC pour le laisser ensuite « accroitre les lignes exploitées en monopole », en fédérant les concessionnaires par le biais d'une association. L'hypothèse sous-jacente est que « cette option permet de professionnaliser le service, notamment par l'apport d'un savoir-faire étranger[1121] ».
Le schéma reprend ainsi le modèle de restructuration du système de bus envisagé par le wali Driss Benhima : il est basé sur une même logique d'unification des opérateurs de manière à faire émerger un seul acteur qui exploiterait l'ensemble du réseau. Cette fois-ci toutefois, ce qui rend la solution acceptable, c'est la nature de l'opérateur, un opérateur international et non un consortium formé des concessionnaires. La différence entre les deux projets traduit les transformations dans les représentations de la figure entrepreneuriale, mais aussi dans celles de la professionnalisation.

ii. Les attentes de l'administration centrale à l'égard du wali : mettre en place les conditions de la réforme

Une fois, le principe de délégation acté par l'administration centrale, et le schéma de délégation construit, la réforme est soumise à plusieurs conditions pour pouvoir être effectivement mise en œuvre. Ces conditions obligent à négocier avec les acteurs locaux, que ce soient les syndicats ou les élus locaux. La première condition consiste en la remise à flot financière de la régie, qui est toujours paralysée par un déficit de trésorerie. A cet effet, un plan d'urgence a été élaboré par la direction des régies, plan en partie construit sur la mobilisation de fonds communaux et sur la réduction de la masse salariale[1122]. La deuxième condition est la possibilité légale d'organiser une mise en délégation. C'est à la communauté urbaine d'entériner de manière légale cette décision. La troisième et dernière condition réside dans l'inscription à l'agenda de la communauté urbaine du lancement de l'appel à pré-qualification pour la mise en délégation de la régie, comme l'oblige le dispositif institutionnel de gestion du secteur.

Les attentes de l'administration centrale à l'égard du wali sont précisément liées à ces conditions. Il est attendu du représentant territorial de l'État de rendre possible l'opération de délégation en négociant avec les acteurs locaux les conditions de sa mise en œuvre. Cette division des tâches fait l'objet d'une formalisation explicite. Le wali Dryef est officiellement saisi par l'administration centrale[1123] : il lui est demandé, dans un premier temps, de « procéder

[1119] *Dossier s/le transport urbain à Casablanca. Réunion du Mercredi 23 juillet 2003 avec Monsieur le Wali Secrétaire général*, doc. cit., « Fiche n°6. Questions à faire valider »
[1120] Ibid
[1121] Ibid
[1122] *Contrat-programme de la RATC pour la période du 1er Mai au 31 décembre 2003,* Rabat, Ministère de l'Intérieur, Wilaya de la Région du Grand Casablanca, Communauté urbaine de Casablanca. Il y est mentionné l'objet du contrat-programme : « assurer les modalités de fonctionnement durant la période transitoire »
[1123] Courrier du Ministre de l'Intérieur à Monsieur le Wali de la Région du Grand Casablanca, Rabat, 20 mai 2003. « Objet. /Projet de contrat-programme de la RATC pour la période du 1er mai au 31 décembre 2003 ». Document confidentiel.

à la validation et la signature du contrat-programme de la régie par les parties concernées au niveau local, avant de le présenter à l'approbation du ministre de l'Intérieur (…) et d'activer le déblocage de la contribution financière par la communauté urbaine »[1124]. Puis, dans un second temps, une fois les documents de l'appel d'offre élaborés, en juillet 2003, de « veiller à l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée communale du principe de gestion déléguée et de l'autorisation donnée au président de la CUC d'engager la procédure »[1125].

b. Dryef, politique et serviteur de l'État

La description de ce processus, notamment avec la répartition codifiée des rôles entre l'administration centrale et territoriale pour la construction de la réforme, pourrait laisser croire que le wali M. Dryef est un simple exécutant. Il n'en est cependant rien. Dryef est en effet capable d'exercer de l'influence sur les processus décisionnels ; ses façons d'agir reposent cependant sur des techniques, des instruments, des modes de faire qui précisément lui permettent de ne pas à avoir à formaliser de manière explicite une position ni d'engager formellement sa responsabilité. La négociation avec les acteurs locaux, les manière de faire et les instruments de persuasion sont à cet égard éclairants. Pour mettre en place les conditions de la réforme de la régie, le wali Dryef a joué sur trois ressorts : son capital historique, sa conception du service public et un moment politique spécifique, les élections communales.

i. Mobiliser un capital historique

L'influence du wali Dryef s'est exercée en premier lieu dans les relations interpersonnelles qui le lient à tout un ensemble d'acteurs. En effet, Dryef occupe la fonction de wali à Casablanca en s'appuyant sur sa carrière. Lorsque je l'ai rencontré, ses propos et les détours qu'il emploie pour décrire la façon dont ses interlocuteurs connaissent ses manières de faire sont de ce point de vue très clairs :

> « Ma trajectoire professionnelle m'a beaucoup facilité la chose à Casablanca. J'y ai d'abord été directeur de l'agence urbaine (en 1984). Il faut savoir que lorsque je suis arrivé à l'agence, nous avions bloqué toutes les autorisations, le temps de voir ce qu'on allait faire avec le nouveau schéma directeur. J'ai donc d'abord expliqué les choses aux promoteurs et puis, dans les zones où l'on savait plus ou moins ce que l'on allait autoriser, j'ai lâché du lest et j'ai ouvert à la construction, avant le schéma directeur. Or à l'époque, les promoteurs à Casablanca étaient pour beaucoup fassi et en plus j'ai fait le lycée Moulay Idriss à Fès. Donc à Casablanca, pour eux, j'étais fassi, et ça m'a aidé. Et puis, ensuite, j'ai fait un passage à la Sureté nationale et ensuite j'ai été wali à Fès. Là-bas, j'ai retrouvé mes Fassi de Casablanca, et ça m'a beaucoup aidé. Après cela, Casablanca a été facile pour moi, d'autant que je connaissais tous les élus. Les gens vous connaissent, ils savent qui vous êtes, et ça, ça aide pour exercer la fonction »[1126].

[1124] Ibid.
[1125] *Dossier s/le transport urbain à Casablanca. Réunion du Mercredi 23 juillet 2003*, doc. cit., p. 7.
[1126] Entretien M. Dryef, Rabat, avril, 2016

Précisément, lorsque M'hamed Dryef s'installe à la wilaya de Casablanca, en mars 2003, la configuration d'acteurs dans les transports urbains ne lui est pas inconnue. Au cours de sa trajectoire professionnelle, il a été en relation directe avec l'ensemble des intervenants dans le secteur. Et d'abord avec les concessionnaires privés. En 1984, lorsque le premier appel d'offre pour les concessions de ligne d'autobus est lancé, Dryef est directeur de l'Agence urbaine de Casablanca. Or c'est l'agence qui a piloté le processus. La construction des lots de lignes mises en concession s'est faite dans le cadre de la préparation du schéma directeur de Casablanca. Ensuite, il a des relations avec les responsables de la régie publique qui sont en poste en 2003. Hasard des affectations, le wali Dryef retrouve, à son arrivée à la wilaya de Casablanca en 2003, deux anciens collaborateurs, Abdelmalek Bout et Driss Barkat, qui dans les années 1990, étaient respectivement directeur et directeur-adjoint de la Régie des Transport de Fès, lorsque Dryef y était wali. Les trois hommes se connaissent bien : ils ont géré ensemble, dans un contexte éminemment conflictuel après les émeutes de 1990 qui ont fait plusieurs morts dans la ville[1127], le redressement de la régie des transports de Fès, alors en pleine faillite[1128]. La mobilisation du wali Dryef avait en effet permis d'éviter la privatisation de la régie, en négociant avec le ministre des Finances de l'époque, Mohamed Kabaj, alors député de Fès, le financement du plan de restructuration élaboré par les responsables de la régie[1129]. Abdelmalek Bout, qui en 2003, est directeur de la RATC depuis un an, m'a ainsi déclaré : « Quand Dryef est arrivé à Casablanca, l'équipe de Fès a pu ainsi se reformer : c'est le hasard des affectations, mais ça a beaucoup aidé pour travailler[1130] ». D. Barkat, alors directeur-adjoint de la RATC[1131], rejoint lui Dryef à la wilaya de Casablanca : le wali le nomme conseiller pour le transport urbain et en fait le représentant de la wilaya dans les différents comités techniques ou commissions administratives ayant trait au secteur. Enfin, le wali Dryef connaît bien la troisième catégorie d'acteurs, à savoir les syndicats. Dryef est en effet un fin connaisseur des représentants syndicaux dans le transport urbain, auxquels il a été confronté à Fès dans les années 1990 lorsqu'en tant que wali, il présidait la régie des transports, fief de l'UGTM, puissant syndicat dans le secteur du transport et foyer de violents mouvements sociaux[1132]. L'expérience de Fès et les compétences acquises dans la négociation syndicale valent à Dryef, en 2000, alors qu'il est en poste à l'administration centrale, d'être dépêché à Casablanca pour prêter main forte au wali Moulay Slimane Alaoui confronté à de violentes grèves dans les sociétés privés de bus. Dryef

[1127] « Émeutes de Fès : l'Instance Equité et Réconciliation retrouve 106 tombes », *Le Matin du Sahara*, 28 novembre 2005

[1128] M. El Merghadi, « Le sauvetage du service public local. L'expérience concluante de la régie des transports urbains à Fès » in D. Guerraoui, N. El-Aoufi, et J. Barreau, *Le devenir du service public : comparaison France-Maroc*, L'Harmattan, Paris, 1999, pp. 177-185.

[1129] Entretien A. Bout, directeur de la RATC (2002-2004), Casablanca, avril 2015

[1130] Entretien A. Bout, directeur de la RATC (2002-2004), Casablanca, avril 2015

[1131] Driss Barkat a été directeur de la régie des transports à Fès, puis nsuite directeur de la régie des transports à Agadir. En 2002, avec la privatisation de la régie à Agadir, le directeur est réaffecté à la régie de Casablanca, son lieu d'affectation d'origine, mais en tant que directeur adjoint. Abdelamalek Bout, qui était son subordonné à Fès, y occupe le poste de directeur depuis mai 2002.

[1132] La Régie des Transports de Fès, au début des années 1990 est le fief du syndicat de l'UGTM. Le 14 décembre 1990, le syndicat appelle à une grève générale et bloque la régie des transports. Le gouverneur de l'époque veut briser la grève en faisant conduire les bus par les Forces auxiliaires : les conducteurs syndiqués de la régie s'y opposent, ce qui a pour conséquence de déclencher les premières violences qui feront plusieurs morts. C'est à la suite de ces émeutes que Dryef est nommé wali à Fès, le 31 décembre 90. Voir chapitre 1 sur le récit de sa nomination.

joue les intermédiaires avec les syndicats et obtient l'arrêt des grèves, après quatre mois de paralysie au sein de cinq sociétés concessionnaires.

> « Je suivais beaucoup Casablanca lorsque j'étais à la DGAI (1999-2003). Il y avait beaucoup de grèves au début du règne de Mohamed VI. Un jour, il y a eu des grosses grèves dans le transport, c'était Moulay Slimane qui était wali à Casablanca. Le ministre Midaoui lui a dit : « je t'envoie Dryef, il connaît bien les questions de transport ». Donc j'arrive à Casablanca, je réunis les syndicats à la wilaya et la grève a été levée. Vous allez me dire, « pourquoi ? ». Encore une fois, je les connaissais bien. Dans les années 90, j'avais reçu Amaoui à la wilaya de Fès et il m'en a été très reconnaissant. C'était un pur hasard, à l'époque, Amaoui avait un rapport très tendu avec le pouvoir »[1133].

ii. Faire appel à une conception partagée du service public : les négociations avec les syndicats

En mars 2003, l'option de la mise en délégation est prise. Il s'agit d'en faire accepter le principe aux salariés de la régie et de négocier le plan de gestion transitoire, qui prévoit un « dégraissement » des effectifs, avant la délégation. La situation sociale au sein de la régie s'est fortement dégradée. L'absence de trésorerie ne « lui permet pas de faire face aux dépenses les plus urgentes (paie du personnel, carburants, pneumatiques), elle dispose d'à peine un jour de réserve de carburant car les fournisseurs exigent le paiement des arriérés, et la situation devient éminemment conflictuelle avec les syndicats[1134] ». La régie publique comprend un peu plus de 2500 agents[1135]. Le mouvement est composé des chauffeurs, receveurs et agents manutentionnaires formant les gros des contingents, et ces agents sont représentés par une dizaine de syndicats. Ces derniers ont toujours rejeté l'option de la privatisation et bénéficiaient, jusque-là, du soutien de l'administration du ministère de l'Intérieur. Aussi, pour faire adhérer les syndicats au principe de la délégation et leur faire accepter les dispositions du contrat-programme, deux ressources sont mobilisées. Les chiffres constituent la première de ces ressources : ils sont l'instrument de persuasion pour convaincre les syndicats de l'absence d'alternative. Le directeur de la RATC, Bout, m'expliquait ainsi :

> Mon arme a été la transparence. J'ai donné aux syndicats tous les documents : ils n'avaient jamais vu les chiffres. Du coup, en voyant les chiffres, le passif, les dettes, ils ont compris que, pour les doléances, ce n'était pas le directeur de la régie qu'il fallait aller voir pour négocier une autre option, mais plutôt les autorités. Du coup, nous leur avons organisé beaucoup de réunions à la wilaya, avec le wali ou son représentant, et même à Rabat au ministère de l'Intérieur. On leur a dit : vos droits seront garantis, vos caisses sociales payées, vos salaires payés à la fin du mois »[1136].

L'exercice du pouvoir par les chiffres se combine avec l'attachement au service public dont Dryef est auréolé. C'est le second instrument de persuasion. Les expériences passées – à Fès avec le « sauvetage » de la régie publique, mais aussi en 2000, au sein des sociétés privées de bus à Casablanca – ont mis les syndicats et le personnel en confiance. Et ce d'autant plus que ces expériences le distinguaient de son prédécesseur, Driss Benhima, dont on se rappelle que

[1133] Entretien M. Dryef, Rabat, avril, 2016
[1134] Entretien syndicat CDT, Casablanca, avril 2014.
[1135] En août 2001, la RATC employait 2 650 agents. In Situation .. *de la RATC*, doc. cit., août 2001.
[1136] Entretien A. Bout, directeur de la RATC (2002-2004), Casablanca, avril 2015

l'indifférence au sort de la régie publique avait alimenté les craintes d'une liquidation pure et simple. Ces représentations de Dryef ont crédibilisé les promesses et les engagements du wali dans ses négociations. L'adhésion des syndicats au projet de délégation a en effet été obtenu en contrepartie de l'engagement du maintien de l'ensemble du personnel et de tous les acquis sociaux, bien que cette promesse n'ait jamais été formalisée. Mais elle a été admise pour acquise sur la simple confiance dans les positions et les déclarations orales du wali. Cet engagement s'avèrera par la suite conditionner en effet les négociations avec le délégataire[1137].

iii. Jouer du moment électoral pour négocier avec les élus

Ces négociations ont été précisément déplacées et ont eu lieu dans le moment électoral. Avec les élus, les négociations sont plurielles. Il s'agit, en premier lieu, d'obtenir plusieurs types d'accords : un accord sur le contrat-programme, un accord sur le principe de la délégation, un accord sur le lancement de la pré-qualification. Les négociations concernent, en second lieu, plusieurs acteurs et plusieurs instances : le président de la CUC, l'assemblée de la CUC et les 27 communes urbaines qui forment Casablanca.

Pour organiser les négociations avec les élus, la technique du wali Dryef a consisté à jouer du contexte. Celui qu'il trouve à l'été 2003 est un contexte électoral, et il utilise tous les intervalles de temps entre le lancement officiel des élections communales (juin 2003), le début de la campagne électorale (août 2003) et les élections (septembre 2003) et l'installation du nouveau conseil communal (octobre 2003) pour faire avancer son projet. Lorsque j'ai interrogé M'hamed Dryef sur le choix du calendrier des négociations, il a eu cette réponse amusée : « les élections, ça aide ! »[1138].

> « J'ai profité de deux choses : le moment de transition entre deux conseils de la ville, l'un partait l'autre arrivait. J'ai fait passer les textes comme ça. Et puis, je me suis appuyé sur des élus. Moi quand j'ai un bon élu devant moi, je vais le voir et je travaille avec lui. Allez voir Brejja, demandez-lui comment on a travaillé et le bon boulot que l'on a fait ensemble. Comme je vous l'ai dit, les élus ils me connaissaient et ils m'ont fait confiance ».

Selon que le conseil est sortant ou entrant, les négociations du wali Dryef et des élus locaux ont porté sur des enjeux différents. En juin 2003, le conseil de la CUC est en fin de mandat et s'apprête (cela se fera en septembre) à renouveler ses membres. Le rapport de force est alors à l'avantage de l'autorité territoriale et du wali, compte tenu du poids du ministère de l'Intérieur dans l'organisation des processus électoraux. Le scrutin communal, tout comme un an plus tôt les élections législatives d'octobre 2002, est certes prétexte à asseoir une nouvelle éthique électorale, construite sur la neutralité de l'administration. Cependant, le poids de l'héritage passé, les habitudes prises, les relations tissées et les représentations du ministère de l'Intérieur mettent les élus en disposition de négocier avec l'autorité. De ce point de vue, le fait que le wali

[1137] Sur ce sujet, voir le chapitre 7 qui présente la construction du schéma de délégation
[1138] Entretien M. Dryef, Rabat, avril, 2016

Dryef soit perçu comme un « faiseur des cartes politiques »[1139] pour les uns, ou comme « un spécialiste des élections » pour les autres[1140], intensifient ce « moment ». Ces représentations renforcent le pouvoir de négociation du wali, soit directement, soit indirectement, les élus ne souhaitant pas, en plein moment électoral, risquer de s'opposer frontalement aux projets du représentant de l'État.
C'est ce qui explique qu'en juin 2003, date du lancement de la campagne électorale, Saad Abassi, le président de la CUC, donne son accord au plan de refinancement de la RATC, construit sur la mobilisation des fonds communaux. Le 20 juin 2003, il signe le « contrat-programme ». Celui-ci est soumis, en août, au vote des conseillers communaux lors de la dernière session de l'assemblée communale, juste avant les élections. Lors de cette session, le wali soumet le principe de la privatisation de la RATC, mais il joue sur les énoncés. Il ne demande pas l'approbation de la privatisation mais ne requiert « que » l'adhésion du conseil sur le « principe » d'une « délégation » de la régie. La formule permet au wali de faire l'économie d'un vote « pour ou contre » la délégation, évitant ainsi une augmentation du coût des tractations politiques avec les élus. L'appel d'offre pour la pré-qualification des candidats intéressés à la gestion de la délégation de la régie est mis à l'agenda le 23 octobre, un mois à peine après l'élection du nouveau président du conseil de la ville, Mohamed Sajid qui avait elle aussi fait l'objet de tractations politiques puisque le président du conseil communal est élu par suffrage indirect.

L'appel d'offre a été officiellement porté par le nouveau conseil de la ville : trois opérateurs ont été qualifiés, deux ont été retenus, mais l'un d'eux s'est désisté au cours du processus de négociation, laissant le groupement M'dina bus seul en lice[1141]. Mais la négociation a été menée par un comité technique dirigé par l'administration centrale, auquel participait Driss Barkat, le conseiller du wali Dryef. Ce comité était adossé à un comité de suivi, comprenant le nouveau président du conseil de la ville (c'est-à-dire le maire), Mohamed Sajid, et le wali de Casablanca, M'hamed Dryef. Le contrat de gestion déléguée a ainsi été finalement signé le 14 août 2004 entre le groupement formé par trois entités (la RATP, un concessionnaire de transport par bus dirigé par Khalid Chrouate et un groupe financier, Finance.com) et les 11 collectivités locales de la wilaya de Casablanca.

iv. Maîtriser les rapports de force : se saisir des moments, gouverner par l'absence et déléguer

Avec Dryef, on voit à l'œuvre une autre conception de la fonction du wali et surtout de toutes autres modalités de manières de faire. Le dirigisme est bien réel mais il ne s'exprime pas frontalement : contrairement à Benhima, il sait jouer des rapports de force pour atteindre ses buts ; et ses logiques d'action, les rationalités sous-jacentes à sa vision, sont différentes. Dryef n'a pas la même conception de l'efficacité que Benhima : sa finalité est politique et non gestionnaire. En jouant des rapports de force, il utilise différentes techniques, toutes issues

[1139] Entretien, élu, UC, conseil de la ville, Casablanca, février 2015
[1140] Entretien élu, PJD, conseil de la ville, Casablanca, février 2015
[1141] Ce processus est étudié dans le détail dans le chapitre suivant

d'une connaissance approfondie du terrain acquise grâce à sa longue carrière et à un réseau construit dans toute la société, au niveau local comme au niveau national.

Ce qui frappe chez Dryef, c'est qu'il a une fine connaissance des rapports de force et les maîtrise. Il s'appuie sur les élus et négocie individuellement avec eux et avec d'autres groupes constitués. Mais il mobilise cette connaissance non pour agir directement, mais pour faire faire. Il s'appuie par exemple sur les élus pour que ces derniers négocient à sa place ; il joue d'un calendrier on l'a vu pour faire passer ses choix, sans en avoir l'air ou du moins sans faire apparaître ses interventions comme des pressions ou des interventions directes. Cela est rendu possible par sa très fine connaissance des personnes. Comme me le disait un élu de Casablanca, « Mais la grande classe, c'est Dryef (…), il avait toujours un mot pour toi, comme le wali Ouchen, un type formidable (…). Mais un truc que j'adore chez Dryef, il passe devant les élus et puis hop, il se rappelle de ton nom. 'Si Ali, comment tu vas ?'. Tu vois, c'est comme quand le roi te salue et se rappelle de ton nom, mais bref c'était une autre époque[1142] ». Avec les opérateurs privés, le faire faire de Dryef prend une autre forme, que l'on peut assimiler au gouvernement par l'absence. Au lendemain de sa nomination, il va délibérément leur tourner le dos, contrairement à Benhima. Face à situation conflictuelle dont il hérite, il lâche du lest, mais en même temps, il laisse passer l'idée qu'une réforme va avoir lieu, sans pour autant organiser des réunions et proposer des plans d'action. Cette attente laisse la place à beaucoup d'interprétations. Les uns voient dans ce « retrait » l'expression d'un refus de négocier avec eux, d'autres comprennent qu'il faut attendre et « se tenir à carreau », d'autres encore anticipent une stratégie de regroupement pour obtenir la délégation, etc. Dans tous les cas, face à la résistance, la stratégie de Dryef est de la contourner, non de l'affronter comme Benhima l'avait violemment fait.

Toute la stratégie de Dryef est de se saisir de moments particuliers pour négocier. Wali de Casablanca au moment des attentats, sa priorité, son seul objectif est celui de la pacification sociale. Il est frappant de voir que lors de ses négociations avec le syndicat de la régie, il répond positivement à toutes ses revendications, au nom de cette priorité donnée au « social ». La délégation se réalise ainsi sous condition de reprise de la totalité des salariés qu'il a fait titulariser auparavant. Et c'est d'ailleurs cette situation qui explique le retrait de Véolia du secteur des transports. La question économique est donc, elle aussi, au cœur de l'action du wali Dryef, mais son appréhension de l'économique est politique. Le management ne l'intéresse pas. C'est là encore une grande différence d'avec Benhima, qui se traduit dans l'expression de son sens de la responsabilité. Dryef ne l'explicite jamais. Ou plutôt, il ne prend jamais position dans une compréhension de la neutralité de l'Etat : ce dernier, qu'il incarne, ne doit jamais être au centre du conflit. L'Etat doit être avant tout un pacificateur. Mais cela ne veut pas dire que Dryef ne se sente pas responsable : il l'est, en adéquation avec cette conception de l'Etat qui se donne comme priorité l'ordre. Il se sent responsable de la paix sociale. Cette conception de la responsabilité, très politique, lui permet d'être moins rigide que son prédécesseur, en ne formalisant jamais sa position. Il n'a pas de responsabilité d'organisation, de gestion même si dans le concret de son action quotidienne, il ne cesse de gérer. Mais sa conception de sa

[1142] Entretien élu, Mouvement populaire, conseil de la ville, Casablanca, avril, 2017

fonction, la seule finalité dont il se sent responsable, c'est l'ordre public et social. Cette conception de son rôle, et du service public comme instrument de pacification implique un rapport particulier à la population très différent, là aussi, de celui de Benhima. Dryef a une connaissance très réelle de la population, mais partielle : la population est celle qui est en capacité de faire conflit, en capacité de nuire, alors que pour Benhima, la population cest une abstraction.

Beaucoup de facteurs expliquent ces différences entre les deux walis, mais l'un d'entre eux est particulièrement important, et c'est sur ce point que je voudrais finir ce tour d'horizon. Contrairement à Benhima, Dryef se situe dans l'Etat, il se sent faire partie de la machine étatique, et il est perçu comme tel. C'est pourquoi le respect des formes est pour lui et dans ses manières de faire, fondamental. Un seul exemple permet de comprendre la puissance de ce formalisme dans son art de gouverner. Alors qu'il est wali de Casablanca, du fait de sa trajectoire et de ses expériences passées, Dryef est incontestablement plus « puissant » que le directeur des régies. Pourtant, lors des réunions, des échanges protocolaires et en public, il ne déroge pas aux règles de la hiérarchie étatiques et en respecte les codes. Ce qui ne lui donne que plus de force et d'influence pour orienter l'action.

*
* *

Dans ce chapitre, j'ai donc essayé de montrer qu'il était plus intéressant de distinguer les walis en fonction de leurs conceptions, de leurs manières de faire, de leurs ethos et de leurs styles plutôt que de différencier techno-wali, wali-sécuritaire ou wali-politique. Tous font de la politique, tous assurent la sécurité, tous sont technocrates. Mais ils le sont tous de manière différente et font apparaître des « manières de faire » très différentes. Ce qui apparaît clairement, c'est que la fonction wilayale laisse une grande marge au déploiement de styles et ethos différents, et donc aux manières de faire différentes. Les développements proposés dans ce chapitre donnent ainsi à voir un Benhima archétype du « wali du faire » et un Dryef archétype du « wali du faire-faire ».

Benhima a cherché à avoir prise directement sur les choses. Pour ce faire, il a mobilisé une combinaison de techniques : recours au droit (droit administratif et droit du contrat) pour construire un espace de manœuvre et campagne de contrôle lui permettent d'avoir une prise directe sur la cible de son action. Cette manière de conduire l'action publique induit une manière de la penser : Benhima est dans une logique du faire, dans l'action directe. Mais en cherchant à tenir de bout en bout la chaîne de décision, en cherchant à « dompter » les événements mais aussi les acteurs, son dirigisme a figé les relations. Cette manière de faire s'accommode mal de l'autonomie des acteurs et de l'incertitude et de rapports de force mouvants. Dryef au contraire a laissé davantage jouer les rapports de force en cherchant à les orienter indirectement. Il s'est donc davantage accommodé des incertitudes de la vie sociale et politique car l'incertitude

appartient à son registre politique, contrairement à l'option planificatrice et gestionnaire de Benhima qui s'avère bien plus rigide.

De la même façon, Benhima est très certain de ce que l'on attend de lui : il sait que le roi est « en accord » avec lui ; il sait que son option gestionnaire est celle que l'on attend de lui ; il sait qu'il est le personnage le plus important sur le territoire. Or on l'a vu, tout cela ne s'avère pas si certain, et c'est ce qui conduit aux crispations et finalement à son limogeage. Dryef quant à lui est beaucoup plus conscient du fait que la volonté du pouvoir central est bien plus incertaine, voire insaisissable. Et c'est l'une des raisons de sa propension à faire faire : il laisse jouer les autres et adopte, que cela soit conscient ou non, un mode de gouvernement très indirect. Ce qui ne veut pas dire que Dryef soit le « bon » wali et Benhima le « mauvais ». Car Dryef est homme d'un autre temps. Toute sa force réside dans sa carrière, mais son temps est passé. Ses connaissances ne s'étendent notamment pas aux nouveaux acteurs du privé qui d'ailleurs le tiennent en suspicion, ce qui limite l'efficacité son savoir-faire. Le faire-faire de Dryef fonctionne avec les élus et dans le contexte très particulier des élections et des attentats de 2003, mais il est beaucoup moins performant par la suite et dans ses négociations avec d'autres acteurs.

Chapitre 7. La restructuration du système des bus et la mise en œuvre du contrat : entre faire, faire-faire et laisser-faire (2005-2012)

Le chapitre précédent a été consacré à la conception et aux modes de faire que les walis ont eu dans l'exercice de leur fonction. A partir de deux figures quasi opposées, qui se sont succédées dans le temps à la tête de la région de Casablanca, j'ai montré qu'ils se distinguaient entre eux par leur conception du « faire ». J'ai également mis en évidence que des mêmes techniques ou rôles pouvaient être investis et compris différemment, et ainsi donner à voir des styles très différents dans l'exercice du pouvoir. Je souhaite à présent interroger la manière par laquelle les walis prennent en charge l'incertitude, ou plutôt comment ils gouvernent l'incertitude. Pour cela, je m'intéresse à un mode de gouvernement caractéristique du moment néo-libéral, le « gouvernement par contrat »[1143], en centrant mon analyse sur le contrat de gestion déléguée du transport par bus à Casablanca. Paradoxalement, ce mode de gouvernement censé assurer une prévisibilité dans les relations entre acteurs du contrat, n'empêche pas l'existence de fortes instabilités : dans ses travaux sur la bureaucratisation néolibérale, et plus précisément dans son analyse des partenariats public-privé, Béatrice Hibou a par exemple montré qu'en dépit d'une formalisation accrue des contrats et de l'inscription en leur sein des moindres détails, la diversité des interprétations et de ses lectures possibles n'ouvraient pas seulement la voie à des renégociations permanentes mais incitaient aussi à trouver des arrangements sans cesse reconduits dans de nouvelles formes pour éviter les situations de blocage[1144]. L'analyse du contrat de gestion déléguée de la régie des transports casablancaise (RATC) et des jeux autour de lui me permet donc d'interroger une façon de faire bien spécifique, banale pour ce qui est la figure du wali, à savoir son rôle d'arrangeur.

J'entends par arrangement un « art-de-faire » au sens que l'utilise Michel de Certeau par exemple[1145], c'est-à-dire cette façon de faire qui permet d'adapter et d'articuler différentes règles et différentes normes. La figure du « préfet-arrangeur »[1146] est un classique des travaux sur la préfectorale en France. Jean-Pierre Worms l'a mis en scène de manière théorique dans le contexte de la V[ème] république[1147] et Pierre Grémion l'a conceptualisé avec la notion de « structure informelle du gouvernement départemental »[1148]. Plus récemment et pour ce qui est de la III[ème] République, Gildas Tanguy a « exhumé » le travail concret « d'accommodement »[1149] du préfet, un rôle dont Renaud Epstein a analysé les transformations de son exercice dans le contexte

[1143] Je fais bien évidemment ici référence au livre de Jean-Pierre Gaudin, *Gouverner par contrat. L'action publique en question*, Paris, Presses de SciencesPo, 1999.
[1144] B. Hibou, *La bureaucratisation du monde à l'ère néolibérale*, Paris, La Découverte, 2012, pp. 81-85 ; B. Hibou et O. Vallée, *Energie du Mali, ou les paradoxes d'un « échec retentissant »*, Working Paper de l'Agence Française de Développement, n°39, décembre 2006.
[1145] M. de Certeau, *L'invention du quotidien – 1. Arts de faire*, Folio, 1990 (1980)
[1146] F. Dupuy, J.C Thoenig, *L'administration en miettes*, Paris, Fayard, 1985. p.85
[1147] J. P Worms « Le préfet et ses notables », *Sociologie du travail*, n° 8, 1966, pp. 249-275
[1148] P. Grémion, *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris, Éditions du Seuil, 1976, p. 80
[1149] G. Tanguy, *Corps et âme de l'État. Socio-histoire de l'institution préfectorale (1880-1940)*, Thèse de doctorat de science politique, Université Paris 1, Paris, 2009, p. 387

contemporain de décentralisation institutionnelle[1150]. Même si cela n'est pas directement leur objet, ces travaux font apparaître les logiques d'Etat derrière les arrangements. Ainsi, dans le contexte de la III[ème] République, les « accommodements du préfet » dans l'application de la loi visent à éviter la répression et le recours à la force publique dans la recherche de règlements des conflits[1151]; la recherche de « consensus » et « d'harmonie » avec les édiles nobiliaires, quant à elle, guide les « ajustements » du préfet qui eux donnent forme à la structure informelle du gouvernement départemental[1152]. Arranger, dans la configuration de la préfectorale française, c'est ainsi un art de faire « avec » la loi, en jouant des marges d'interprétation de la loi, ou encore en adaptant la loi aux réalités dans lesquelles elle s'insère. Autrement dit, les arrangements permettent de saisir l'ethos gouvernemental des préfets et définissent les contours de ses façons d'exercer l'autorité étatique.

Mis en perspective, ces travaux suggèrent tout l'intérêt à discuter de la conception même de ce qui est considéré comme un « arrangement ». Ce dernier prend des significations différentes, fonction des configurations institutionnelles, historiques et politiques spécifiques. Je me propose donc dans ce chapitre d'interroger la spécificité des arrangements dans la configuration du pouvoir marocain actuel, à travers l'analyse de la pratique wilayale sous différents walis. Mon intérêt n'est pas tant de comprendre comment se « construit » le rôle d'arrangeur du wali, mais de comprendre comment ce rôle s'exerce et les finalités que poursuivent les arrangements pour appréhender les rationalités qui guide les arrangements, et *in fine* continuer à saisir de façon toujours plus fine les modes d'exercice du pouvoir et les façons de gouverner dans le Maroc contemporain.

Pour ce faire, ce chapitre se consacre à la mise en œuvre d'une disposition majeure du contrat : l'arrêt de l'activité des dix-huit sociétés concessionnaires de transport, en novembre 2009, à l'arrivée à terme de leur contrat. Pour le délégataire, la mise en œuvre de cette disposition devait créer les conditions d'une exploitation en monopole. Mais comme je vais le montrer, cet objectif a été impossible à atteindre en raison de l'enchevêtrement de relations sociales et politiques sur lequel le dispositif de transport urbain avait été historiquement constitué. Ce n'est pas cette impossibilité qui est intéressante à analyser en tant que telle, mais les arrangements à travers lesquels a fini par s'organiser le processus de sortie partielle du marché de ces concessionnaires de transport. En effet, il est frappant de noter qu'entre 2004 et 2012, seules 12 des 18 sociétés ont arrêté leur activité, et plus encore qu'elles l'ont fait non par la force du droit, mais à travers un jeu combinant concurrence du délégataire et pression discontinue des contrôles. Ces modalités peu classiques mettent en évidence le rôle central du wali et de la bureaucratie wilayale dans le façonnement des conditions de possibilité de cette sortie partielle. C'est ce qu'analyse ce chapitre. Dans la première partie, je reviendrai sur la construction du schéma de délégation pour mettre en lumière le nœud sur lequel le transport urbain bute à Casablanca : toute à la fois l'importance du monopole promis au délégataire et l'impossibilité de sa mise en œuvre. Dans la seconde partie, je suivrai la vie du contrat pour m'attacher aux

[1150] R. Epstein, « Le préfet ajusteur. Entre intérêt général et ordre public, après le « pouvoir périphérique », Pouvoirs locaux, Les cahiers de la décentralisation, mars 2000
[1151] G. Tanguy, *Corps et âme de l'État, op. cit.*, p. *782*
[1152] P. Grémion, *Le pouvoir périphérique, op. cit.*, p. 76

moments de crise et à la fabrique des arrangements par les deux walis qui se sont succédé sur la période 2005-2012, Mohamed Kabbaj et Mohamed Hallab; arrangements qui ont permis que les blocages et les tensions engendrés par l'instabilité et les incertitudes du contrat soient dépassés. Ce faisant, et c'est ce que je traiterai en conclusion, l'analyse des façons concrètes qu'ont les walis de faire l'arrangement me permet de mieux cerner les contours de ce gouvernement indirect et de l'exercice du pouvoir par « décharge ».

1. Délégation et décentralisation institutionnelle : aux origines des crises à répétition du service public des transports

La convention de gestion déléguée de la RATC est signée en août 2004 entre les 11 communes de la Région du Grand Casablanca et la société M'dina Bus, un groupement composé de l'opérateur français, RATP développement, d'un grand groupe bancaire et industriel marocain, Finance Com appartenant à BMCE groupet du transporteur casablancais, Khalid Chrouate[1153]. La société délégataire entre en exploitation dans un contexte de décentralisation institutionnelle : les élections communales d'octobre 2003 mettent en œuvre la nouvelle charte communale, qui instaure le principe d'unité de la ville. Conditionnée à une période transitoire, le schéma de délégation visait selon un modèle de partenariat public-privé à installer un opérateur de transport par autobus unique à l'arrivée à terme, cinq ans plus tard, des contrats de concession de lignes des quinze sociétés de bus alors en exercice.

a. Un contrat aux dispositions floues et ambigües

La perspective d'exploiter en monopole le marché des transports urbain à Casablanca a constitué la force d'attraction de l'opération de délégation. En effet, le schéma de délégation de la régie publique des transports s'est construit sur le principe que les 15 sociétés concessionnaires de lignes de bus arrêteraient leurs activités une fois leur contrat arrivé à terme, en 2009, créant de cette façon les conditions d'une exploitation en monopole du marché des transports. Dans l'intervalle, c'est-à-dire entre 2004 et 2009, le contrat prévoyait l'exploitation du réseau hérité de la régie publique, soit 146 lignes, dont 20 exploitées en monopole et 126 exploitées conjointement avec un concessionnaire. Toutefois, durant cette période transitoire, le contrat redéfinissait l'offre de service des concessionnaires (c'est-à-dire le nombre de bus et la fréquence des dessertes) sur les lignes jumelées avec celle de M'dina bus et il programmait le respect, par les concessionnaires, des itinéraires fixés dans leurs contrats originels. A l'exception de ces dispositions, le schéma de délégation reprenait sans grand changement le modèle économique hérité de la régie publique[1154] : son modèle économique reposait sur une péréquation financière pour prendre en compte le tarif préférentiel accordé aux scolaires et

[1153] *Convention de Gestion déléguée du service de transport collectif urbain par autobus*, Wilaya du Grand Casablanca, 2004

[1154] C. de Miras, X. Godard, « Les firmes concessionnaires de service public au Maroc: Eau potable, assainissement et transports collectifs », *Revue Méditerranée*, 2006

étudiants[1155] et sur la grille tarifaire publique[1156]. L'opération de mise en délégation n'était pas accompagnée de l'arrivée de ressources supplémentaires : c'est l'exploitation en monopole dans un délai de cinq ans qui devait assurer l'équilibre du modèle économique et permettre ainsi de contourner les dysfonctionnements économiques du secteur[1157].

L'avenir des concessionnaires s'était négocié sans eux, dans le huis-clos des négociations avec le groupement délégataire. Aussi, la mise en œuvre de la convention de gestion déléguée avait trois conséquences majeures. D'une part, le délégataire se voyait obligé de reprendre les contrats des transporteurs privés afin de redéfinir, sur la période transitoire 2004-2009, la modalité de leur présence sur le réseau[1158]. D'autre part, la convention obligeait à signifier formellement aux concessionnaires le non renouvellement de leur contrat puisque celui-ci était reconductible par tacite reconduction. Enfin et surtout, la convention obligeait à mettre en place les conditions d'une concurrence régulée entre les transporteurs privés, le délégataire mais aussi les grands taxis[1159]. Autrement dit, la réalisation du contrat était implicitement soumise à la reprise des règles du jeu d'un secteur formé dans une informalité massive et dont les tentatives de restructuration, engagées en amont de l'opération de délégation, venaient tout juste d'échouer[1160].

De telles dispositions ne prenaient pas en compte la réalité du marché des transports urbains tel qu'il s'était peu à peu constitué au cours du temps, mais elles avaient été perçues comme raisonnables du fait de la nature du groupement délégataire, de la qualité de ses actionnaires, de leurs intérêts propres. La nature du groupement a en effet autorisé des bricolages et des arrangements, de manière parfois implicite, qui ont permis la conception du contrat

En premier lieu, les arrangements ont été rendus possibles par deux caractéristiques de l'opération de délégation : son caractère gré à gré et sa centralisation par le ministère de l'Intérieur. Le formalisme de l'appel d'offre, mis en avant par la documentation officielle et les discours publics, a en effet masqué l'opacité des négociations. D'une certaine manière, il l'a

[1155] Le tarif préférentiel accordé aux scolaires et aux étudiants, est inférieur en moyenne de 75% au tarif plein

[1156] « Article 38 : Tarification, révision des tarifs. (..) Le délégataire appliquera les tarifs existants avant l'entrée du contrat pour les douze premiers mois de la gestion déléguée », in *Convention de Gestion déléguée.., doc. cité*, 2004, p. 32. La formule de révision tarifaire se réfère à un indice de coût de production, avec application de hausses tarifaires dans la fourchette de 3 à 6%. Une procédure d'approbation est nécessaire par la tutelle

[1157] « Aucune compensation financière n'est mentionnée que l'autorité concédante accorderait pour les contraintes de service public ou pour les tarifs réduits accordés aux élèves et étudiants. Le schéma de financement repose exclusivement sur les recettes des usagers, et les péréquations internes. Or de là provient l'échec de la RATC » in C. de Miras, X. Godard, « Les firmes concessionnaires de service public au Maroc… », art. cit.

[1158] « Article 15 : Réseau. (..) Pour le réseau à exploiter conjointement avec un concessionnaire, le Délégataire proposera au Comité de suivi un planning annuel prévisionnel concernant l'ensemble du service offert sur la ligne, le parc et la fréquence (..) L'offre de transport public ainsi définie permettra l'établissement de conventions de lignes engageant le Délégataire et le concessionnaire vis à vis de l'autorité délégante. Ces conventions seront établies sous l'égide de l'Autorité délégante (..) », in *Convention de Gestion déléguée.., doc. cité*, 2004, p. 14

[1159] « Titre IV . Obligations droits et prérogatives du délégataire. (..) L'autorité délégante mettra en ouvre tous les moyens (...) à l'effet de : traiter et calibrer progressivement l'offre de transport par taxis interurbains et mener des actions destinées à lutter contre le transport informel », in *Convention de Gestion déléguée.., doc. cité*, 2004, p. 20

[1160] Ce point a été étudié dans le chapitre précédent

même autorisée[1161]. En effet, à l'issue du processus de pré-qualification qui avait disqualifié CIMAT, un groupement de concessionnaires[1162], le retrait de l'une des deux sociétés qualifiées, en l'occurrence la société Connex, une filiale du groupe Véolia, a été tenu secret[1163]. Il a laissé le consortium M'dina Bus seul en lice au cours du processus de négociation du contrat, permettant aux principaux acteurs, à commencer par le maire, de défendre une réelle concurrence dans le processus[1164]. L'appel d'offre a été formellement porté par le conseil de la ville de Casablanca[1165] mais le processus de négociation du contrat, qui a duré de janvier à août 2004, a été réalisé par le comité technique, dirigé par les représentants de la Direction des Régies et Services Concédés (DRSC) du ministère de l'Intérieur[1166].

Ce qui a permis ces arrangements et bien d'autres, c'est la perspective d'un monopole du marché des transports par bus. Cette perspective était à l'articulation d'une pluralité de logiques et d'intérêts. Elle a d'abord constitué la force de cohésion entre des actionnaires aux profils très hétérogènes. L'ambition partagée d'une exploitation en monopole a en effet constitué leur plus petit dénominateur commun et a revêtu pour chacun des significations propres et des intérêts différenciés. Pour la RATP, il s'agissait avant tout de montrer que l'internationalisation était possible sous sa forme historique de monopole, après les critiques des institutions internationales[1167] et après la tentative infructueuse d'exportation de son modèle à Dakar, en 1999. Pour Khalid Chrouate[1168], l'ancien président de l'association des transporteurs casablancais, le monopole s'inscrivait dans ses rapports de force avec les autres concessionnaires et montrer sa puissance. De fait, durant l'année 2002, lorsque l'option d'une liquidation de la régie au profit de consortiums privés était envisagée par le wali Benhima[1169],

---

[1161] Sur « l'informalité » des processus formels et les possibilités qu'ils ouvrent, dans un tout autre contexte : B. Samuel, "Calcul macroéconomique et modes de gouvernement : les cas de la Mauritanie et du Burkina Faso." *Politique africaine* 4, 2012, pp. 101-126

[1162] A l'issue de l'appel à présélection des candidats lancé le 24 octobre 2003, trois candidats ont été retenus : l'offre d'un groupement de concessionnaires casablancais a été rejeté pour non-conformité.

[1163] La société Connex, filiale de Véolia, s'est retirée en avril 2004 au cours du processus de négociation du contrat.

[1164] C'est ainsi qu'il a pu dire : « D'après l'examen des dossiers administratifs et techniques, M'dina Bus a présenté une bien meilleure offre que son concurrent Connex. M'dina Bus remplit les conditions imposées par le cahier des charges et a donc convaincu les membres de la commission technique » dans *Maroc Hebdo international*, n° 617, septembre 2004.

[1165] Le comité de sélection des offres était présidé par le maire de Casablanca : il était composé du maire de Mohammedia, des vice-présidents des deux conseils municipaux, et des autorités de tutelle, le wali de casablanca, M. Dryef et le directeur de la Direction des Régies et services concédées qui est l'autorité de tutelle sur le transport urbain. Le comité de sélection des offres s'est réuni trois fois pour la validation officielle des deux candidats sélectionnés (janvier 2004), la déclaration de l'attribution du marché à la société m'dina Bus (avril 2004) et la validation du contrat (août 2004). Entretiens, administration, élus, Rabat et Casablanca, 2013

[1166] Le comité technique était dirigé par M. Nouha, le directeur-adjoint de la direction des Régies et services concédées. Il expliquait son rôle de la façon suivante lors de notre entretien : « On a travaillé comme un bureau d'études, on a contribué à la réalisation des textes et à la négociation. C'est le rôle d'un département de l'administration centrale, il doit jouer ce rôle là . Les élus, le vote est démocratique mais il n'est pas rationnel, n'importe qui peut devenir président de commune. Le vote a donc son cadre et la gestion déléguée a son propre cadre. Les communes commencent tous juste à être conscient que les services demandent de la technicité ». Entretien M. Nouha, Rabat, octobre 2014.

[1167] J. M Plantade et C. Garach « RATP, SNCF : la fin du monopole », *Le Parisien*, 11 avril 2005 ; « L'Union européenne veur ouvrir le marché des transports publics à la concurrence », *Le Monde*, 9 juin 2006

[1168] Le concessionnaire Khalid Chrouate opérait à Casablanca depuis janvier 2000 : il avait obtenu en octobre 1999 de deux concessions de transport, exploitées au travers deux sociétés, Al Bahja Bus et Haddou Bus regroupés dans une société holding, Transinvest. Sur le processus d'attribution de licence en 2000, voir le chapitre 6

[1169] Le projet de regroupement des concessionnaires est étudié en détail dans le chapitre précédent

Chrouate avait d'abord cherché à constituer un consortium avec certains concessionnaires, avant d'opérer un complet revirement d'alliance et « aller démarcher la RATP »[1170]. Enfin, pour le groupe financier Finance.com, l'intérêt pour le transport urbain s'inscrivait dans le contexte idéologique marocain, dominant au début des années 2000, qui consistait à construire des « champions nationaux »[1171]. Cela amena le groupe BMCE[1172], conduit par le magnat financier Othman Benjelloun, à s'engager dans une politique de croissance externe tous azimut. Dans ces conditions, le monopole répondait à une exigence de rentabilité, condition d'entrée de Finance.com dans le groupement « déjà composé »[1173] par la RATP et Chrouate. Au cours du processus de négociation du contrat, l'exclusivité du réseau de transport a offert un support à la construction d'arrangements avec le ministère de l'Intérieur. La promesse de monopole a ainsi été négociée en contrepartie de la reprise de la totalité des employés de la régie et du maintien de la grille tarifaire de la régie publique, souci prioritaire du ministère de l'Intérieur, et condition qui avait d'ailleurs « motivé »[1174] le retrait de Véolia, sceptique face à la rentabilité du modèle.

En deuxième lieu, la construction des projections financières du modèle et les bricolages autour des chiffres ont masqué les dysfonctionnements du secteur, son informalité, et ses contradictions économiques[1175]. Ce faisant, la condition d'une exploitation en monopole dans un délai de cinq ans a permis qu'un modèle économique viable soit construit par la société délégataire ; mais elle a aussi et surtout occulté les enjeux politiques et sociaux liés à la régulation du secteur et au financement de l'extension du réseau. En effet, le processus d'élaboration du modèle financier a fait l'impasse sur deux caractéristiques du fonctionnement du secteur des transports urbains : l'informalité et l'opacité.

Pour chaque itinéraire, les projections financières ont été construites sur l'hypothèse d'un taux d'occupation de la ligne et d'un volume d'usagers capté[1176]. De ce fait, l'élaboration de ces indicateurs a obligé à composer avec l'absence d'information et de « statistiques fiables ». D'une part, le réseau de lignes de bus, de la RATC et des concessionnaires, était en réalité en partie « fictif »[1177] pour un nombre important de lignes du fait de toute une série de contraintes : l'abandon de lignes par la régie publique par manque de moyens, l'extension de certains itinéraires, la concentration des concessionnaires sur les itinéraires les plus rentables censés être exploités exclusivement par la régie et l'enchevêtrement des lignes du fait du contournement systématique des itinéraires par les concessionnaires, tout cela a totalement déstructuré le réseau. D'autre part, le nombre réel d'usagers payants n'a jamais été interrogé du fait de l'informalité massive des opérateurs

[1170] Entretien D. Bennis, M'dina bus, Casablanca, Février 2014
[1171] S. Mahoud, *Les champions nationaux. L'équation du développement au Maroc*, Les Presses de l'université citoyenne, Rabat, 2017
[1172] Finance. Com est la holding financière du groupe BMCE bank : il est au début des années 2000 classé dans les 10 premier groupes privés marocains
[1173] Entretien S. Bendidi, Finance. Com, Casablanca, janvier 2014
[1174] Entretien M. Abdelhak, consultant de Véolia, Casablanca, avril 2014
[1175] Sur l'opacité et la subjectivité des processus de mise en nombre, B. Samuel, *La Production macroéconomique du réel. Formalités et pouvoir au Burkina Faso, en Mauritanie et en Guadeloupe*, op. cité, 2013.
[1176] « Projections financières, Programme d'investissement, traitement comptable, tarifs de la gestion déléguée », Annexe 4, *Convention de Gestion déléguée …*, doc. cit.
[1177] Entretiens, M'dina bus, Casablanca, février 2015

concessionnaires et des opérations de triche, de haut en bas de la chaîne. Cela a conduit à un flou, voire une « anarchie »[1178] certaine dans la construction des chiffres. En outre, les relations de pouvoir entre le délégataire et les concessionnaires a conduit à un processus très subjectif de mise en chiffre du secteur : les chiffres (volumes d'usagers, taux d'occupation des lignes) sur lesquelles a reposé l'opération de délégation ont repris ceux élaborés dans le cadre de l'étude de marché réalisée par Khalid Chrouate lui-même pour constituer le groupement avec la RATP[1179]. Elle n'a donc pas hésité à embellir, et grandement, la mariée : les hypothèses sur le nombre d'usagers, par exemple, ont été construites à partir du volume maximal de bus prévu dans les anciens contrats des concessionnaires (dont on savait parfaitement qu'ils n'étaient pas respectés). Enfin, au cours du processus d'élaboration du contrat, la mise en chiffre du modèle économique à la base du monopole à venir s'est réalisé autour de bricolages permettant aux négociateurs d'articuler deux types de contraintes : la rentabilité de l'opérateur privé et la reprise de la masse salariale conjugué au maintien de la grille tarifaire[1180]. Pour équilibrer le modèle, les négociateurs ont joué sur l'offre des concessionnaires, réduisant leur nombre de bus et de voyageurs sur les lignes opérées conjointement avec le délégataire, ou encore sur la date de sortie des concessionnaires, sortie prévue dans la convention de délégation le 20 novembre 2009, et en contradiction de quelques mois avec les sorties prévues dans les contrats de concession. Ce faisant, le principe d'exclusivité qui équilibrait le modèle économique, a constitué un artifice financier qui a permis que les contradictions économiques[1181] du secteur soient contournées et que les enjeux politiques et sociaux liés au financement de l'extension du réseau soient occultés.

Ces contradictions ont été rendues possibles par la répartition des risques entre les actionnaires et par les jeux sur les montages juridiques et financiers entre actionnaires. L'appui du consortium délégataire au concessionnaire marocain, actionnaire à hauteur de 60%, a opéré une distribution des risques et des rôles[1182]. Cette distribution se situe au cœur du processus d'articulation entre manières de faire « locales », avec l'idée, chez l'ensemble des négociateurs, que le concessionnaire, parce que marocain, savait s'arranger avec la complexité du réel, notamment l'incertitude et l'instabilité du contrat tandis que la RATP, opérateur de référence du groupement, apportait avec elle modernité et efficacité gestionnaire.

Cet artifice financier s'est combiné à la force des croyances dans l'efficacité et les vertus gestionnaires de la RATP, opérateur international. C'est le troisième point. Cette croyance a rendu pensable puis possible sa mise en œuvre. En effet, l'expertise « métier », le savoir-faire et la capacité financière du nouveau gestionnaire étaient censés assurer une reconquête « rapide » du marché des transports par l'opérateur délégué. Cette foi dans l'efficacité gestionnaire a eu une traduction très concrète dans la construction du modèle. Pour les 126

[1178] Sur l'anarchie dans la construction des chiffres : voir B. Samuel, *La Production macroéconomique du réel*. op.cit.
[1179] Entretien D. Bennis, M'dina bus, Casablanca, février 2014
[1180] Ibid
[1181] La reprise de la grille tarifaire de la régie maintenait la contradiction liée à l'écart entre coût de production et coût de revient du ticket. Sur ce sujet : *Étude d'un Plan de déplacement urbain*…, doc. cit.p. 16
[1182] La RATP est l'actionnaire de référence, présent à hauteur de 20%.

lignes exploitées conjointement avec les opérateurs concessionnaires, les hypothèses de calcul à la base des projections financières reposaient sur une captation totale et rapide des voyageurs par le groupement délégataire[1183], ce qui supposaient un détournement automatique de la clientèle au profit de la société délégataire. En outre, l'autorisation de recourir à l'importation de bus usagés durant les deux premières années devait permettre une montée en puissance rapide du délégataire sur l'ensemble du réseau et accélérer à cette fin la sortie des concessionnaires. Cette hypothèse de reconquête s'appuyait sur les qualités d'expert de l'opérateur de référence et sur ses capacités opérationnelles. Le savoir-faire de la RATP était censé assurer l'attrait commercial du transport public, disqualifiant par ce biais les concessionnaires défaillants et les taxis vieillissants. Cette logique d'une décharge « mécanique » sur l'opérateur délégué était partagée par l'ensemble des négociateurs. Elle a permis que le monopole à venir, sur lequel le schéma de délégation était construit, soit formulé de manière floue et ambiguë.

L'existence, au bout des cinq années de transition, d'un monopole, n'a jamais été explicitement énoncée dans le contrat : elle est implicitement exprimée dans la grammaire quantifiée des projections financières (le business plan), indexées au contrat. En effet, l'exclusivité est l'objet d'une formule juridique ambiguë. L'article 7 de la convention, qui définit le périmètre du réseau de transport, mentionne bien l'exclusivité du « service délégué », mais il laisse indéterminé la nature du « service » de transport effectivement mis en délégation. Il précise simplement l'arrêt des contrats des concessionnaires au 20 novembre 2009[1184]. L'exploitation en monopole de la totalité du réseau de bus, dans un délai de 5 ans est en revanche très clairement formulée dans les projections financières. Les taux d'occupation des lignes dessinent en creux, année par année et pour chaque itinéraire de bus, la reconquête verticale du réseau de transport par l'opérateur délégué. En 2009, M'dina Bus devait ainsi exploiter les 146 lignes du réseau de transport, celle de la régie et ceux des concessionnaires.

La grammaire quantifiée du plan de développement permettait ainsi de formaliser ce qui ne pouvait pas explicitement être formulé. Elle permettait d'abord de laisser dans l'ombre la question du devenir des vingt-deux concessionnaires et leurs cinq mille salariés et, ce faisant, de contourner les résistances et les conflits avec eux. La formulation ambiguë permettait aussi de passer sous silence les interprétations divergentes entre les négociateurs quant à la condition d'exclusivité. Car de fait, pour l'administration, le monopole devait advenir si le concessionnaire arrivait à trouver un arrangement avec les concessionnaires tandis que pour M'dina bus, le monopole par reconquête de toutes les lignes était possible si l'administration donnait sa priorité au délégataire. Il va de soi que c'est cette formulation ambiguë des conditions rendant effectives le monopole qui a introduit de l'incertitude dans le processus de délégation… et toutes les difficultés ensuite vécues, et ce jusqu'à ce jour.

[1183] « Projections financières…, Annexe 4, *Convention de Gestion déléguée*, op. cit.
[1184] *Convention de Gestion déléguée, op. cité*, « Article 7 : Définition du périmètre », p.8

b. Un contrat impossible à mettre en œuvre

Le passage de la régie publique au délégataire ne modifie pas l'architecture légale et institutionnelle du transport urbain mais elle transforme radicalement son insertion sur le marché, ajoutant une complexité supplémentaire : la nécessité d'une régulation du marché. La mise en œuvre de la concession de service public engageait plusieurs intervenants directement : l'autorité délégante, composée des 11 communes urbaines et rurales de la région du Grand Casablanca[1185] ; la municipalité de Casablanca, autorité concédante des lignes d'autobus. Mais indirectement, elle impliquait également la wilaya, détentrice de la force publique nécessaire aux contrôles des opérateurs et la Direction des régies et services concédées (DRSC), autorité de tutelle sur le transport urbain.

La mise en œuvre du contrat soulevait d'importantes difficultés procédurales du fait du caractère brouillé des responsabilités en matière de régulation. Celles-ci avaient en effet été rendues illisibles du fait de deux phénomènes qui se greffaient l'un à l'autre : la délégation de la régie et la mise en œuvre, dans le même temps, d'une décentralisation institutionnelle[1186].

D'un côté, ces deux dynamiques renforçaient les responsabilités du maire de Casablanca. L'entrée en vigueur de la nouvelle charte communale en octobre 2003 reconfigurait les instances politiques avec le passage de vingt-sept communes urbaines à une administration unique, le conseil de la ville, redistribuant le pouvoir à l'échelle territoriale au profit du président du conseil de la ville (le maire). Par ailleurs, la transformation de la régie publique des transports donnait le pouvoir aux élus. Ces derniers intervenaient désormais en tant qu'autorité délégante, alors que dans le modèle antérieur, ils n'avaient pas de place – ou très peu – au sein des instances de la RATC. Cette montée en puissance des élus s'est réalisée au détriment de l'administration : la Direction des régies et services concédées, qui jusque-là nommait les dirigeants, n'a alors plus eu de lien direct à l'opérateur de transport. En outre, le wali ne présidait plus le conseil d'administration de la régie publique et c'est au maire de Casablanca que revenait désormais la présidence de l'autorité délégante.

Mais en sens inverse, l'opération de délégation a modifié la place des communes rurales et urbaine adjacentes à la ville de Casablanca dans la gestion du transport public. En effet, dans la nouvelle configuration, l'autorité délégante est composée des 11 communes, urbaines et rurales, de la région du Grand Casablanca : les contours de l'instance de régulation suivent le périmètre géographique, existant ou à venir, du réseau de l'opérateur délégué, alors que jusque-là la RATC, qui avait été créée en 1964 par le conseil municipal de Casablanca, n'accordait aucune place aux communes avoisinantes. Le nouveau regroupement communal introduit les germes des dissensions et des difficultés à venir. Il a pris forme dans une convention entre les

[1185] Les onze communes sont : les deux communes urbaines de Casablanca et Mohammedia et les communes rurales périphériques, de Nouaceur, Bouskoura, Ouled Salah, Dar Bouazza, Mediouna, Laharouyine, Tit Mellil, Ain Harrouda, Ben Yekhlaf

[1186] L'opération de décentralisation et de reconfiguration des instances communales est étudiée dans le détail dans le chapitre suivant. Je me limiterais ici à évoquer l'impact de l'opération de décentralisation sur la mise en œuvre du contrat

communes, qui ne repose sur aucun statut. Ce bricolage a été contraint par les vides juridiques de la charte communale d'octobre 2002, qui n'envisageait pas la possibilité d'un regroupement de communes pour gérer un service public, mais de ce fait, aboutit à une impasse : l'autorité délégante n'a pas d'existence juridique. Les décisions à caractère légal, comme la tarification ou l'attribution des subventions, sont ainsi soumises au vote des 11 communes. Ainsi, l'autorité délégante et son président, le maire de Casablanca, se voient attribuer des responsabilités sans commune mesure avec leurs moyens juridiques et financiers. A cela s'ajoute, les transformations du conseil de la ville de Casablanca, qui elle est en charge des concessionnaires. La mise en œuvre de la nouvelle charte communale, effective en octobre 2003, et le passage des 27 communes à une administration communale unique, le conseil de la ville, ont contraint l'administration communale à se restructurer en profondeur, créant un contexte par essence fait d'instabilité et d'incertitude[1187], et complexifiant les possibilités de marges de manœuvre pour le maire de Casablanca, dans sa reprise des contrats des concessionnaires.

C'est ce qui explique que les conditions de régulation du transport urbain se complexifient avec les transformations économiques et institutionnelles. Les dynamiques contradictoires font que la place du maire de Casablanca est tout à la fois renforcée et affaiblie, et que la multiplication des instances brouille les responsabilités. Cette complexification des modes de régulation du transport urbain conduit à l'intensification des crises, déplaçant la place du wali. Les transformations que connaissent aussi bien la régie que le conseil de la ville renforce en effet la mise à distance du wali : la présidence du conseil d'administration de la RATC constituait sa position la plus formalisée dans le transport urbain. Désormais, il n'intervient plus que de manière indirecte en mettant à la disposition de l'administration du conseil de la ville de Casablanca les agents assermentés pour appliquer les sanctions. Cette mise à distance du wali est aussi le fait de la montée en force des élus permise par la nouvelle charte communale. Cette dernière reconfigure les modalités concrètes d'exercice de la tutelle : le principe d'unicité de la ville, avec la concentration des budgets communaux au sein du conseil de la ville, renforce la place du maire de Casablanca dans la mobilisation des élus et marque une rupture avec le mode de gestion par division de la ville[1188]. Elle limite donc aussi les possibilités d'influence du wali lors des votes de l'assemblée communale. De ce fait, et compte tenu de ses compétences de coordination à l'échelle régionale, le rôle institutionnel du wali est cantonné à de l'intermédiation, principalement entre le maire de Casablanca et les communes avoisinantes qui forment l'autorité délégante.

Toutefois, l'absence d'existence juridique de l'autorité délégante introduit un biais par lequel l'administration reprend pour ainsi dire pied. Cette absence d'existence juridique empêche que les deux nouvelles instances introduites par le contrat, le comité de suivi et le service permanent de contrôle qui lui est rattaché, soient rattachées formellement à l'autorité délégante. Le comité de suivi de la gestion déléguée est présidé par le maire de Casablanca, en tant que président de

[1187] A.Iraki et A. Ziadi, « Cadres techniques : cadres communaux et refontes administratives dans les grandes villes du Maroc : le cas de Casablanca », in L. Zaki (dir.), *L'action urbaine au Maghreb. Enjeux professionnels et politiques*, Paris, Khartala, 2011 p 117-142

[1188] A. Iraki, « Réformes institutionnelles, refonte des territoires et rapports de pouvoirs dans la ville », *Les Cahiers d'EMAM*, n°19, 2010, http://emam.revues.org/116.

l'autorité délégante : il réunit les représentants des onze communes constituant l'autorité délégante[1189]. Ce comité s'appuie sur une entité, instituée par le contrat, le « service permanent de contrôle et de suivi »[1190]. Au regard du contrat de délégation, l'entité de contrôle, qui est financée par un pourcentage sur le chiffre d'affaires de la société M'dina Bus, est strictement rattachée à l'autorité délégante, pour laquelle elle assure exclusivement le suivi du contrat[1191].

Cependant, l'absence de lien contractuel entre service permanent et autorité délégante, qui rappelons-le, est dépourvue de personnalité morale, a donné un « caractère flottant » à l'entité de contrôle. Il autorise le redéploiement en son sein des fonctionnaires auparavant rattachés à RATC, assurant par ce biais l'« intrusion » de l'administration territoriale et centrale au sein de l'entité de contrôle. L'absence de « moyens » de l'administration communale, tant en termes financiers qu'humains, et la dimension technicienne de l'entité de contrôle légitiment en effet, pour les concepteurs du contrat, son réinvestissement par des « experts ». Aussi, au lendemain de l'entrée en service de la délégation, en août 2004, Abdelamalek Bout, directeur de la RATC et Driss Barkat, conseiller du wali Dryef et ancien directeur adjoint de la RATC investissent l'entité de contrôle dont ils prennent la tête[1192]. Ils sont rejoints par deux cadres dirigeants de la régie[1193] et par A. Mabchour[1194]. En 2006, ce dernier est à la retraite lorsque le service permanent fait appel à lui, cette fois sur le mode contractuel, son contrat étant financé sur les fonds du délégataire.

2. Deux walis pour une crise : les wali Mohamed Kabbaj et Mohamed Hallab

Le processus de mise en œuvre du contrat éclaire les dynamiques qui placent le wali au centre de gravité d'un secteur situé à la marge de ses compétences : dans le transport urbain, ce sont les situations de crise qui donnent le pouvoir au représentant de l'État. La formulation ambiguë des conditions qui devraient permettre la construction du monopole a introduit de l'incertitude dans le processus de délégation. Cet « état d'incertitude » s'est prolongé au cours de la vie de la société délégataire, dans le processus de négociation de sa mise en œuvre. Cette « situation d'incertitude »n'a pas été linéaire au cours du processus de mise en délégation, elle a généré des « moments » de crise qui ont créé les conditions d'affirmation du wali et l'ont autorisé à prendre formellement l'initiative dans la définition des normes de gestion du transport urbain.

[1189] « Article 32 : Comité de suivi. (..) », *Convention de Gestion déléguée.., doc. cité*, 2004, p. 27

[1190] « Article 31: Service permament de contrôle et de suivi. (..) », Convention *de Gestion déléguée.., doc. cité*, 2004, p. 27

[1191] La société M'dina Bus finance « directement » les frais de fonctionnement du service permanent et le coût des études et audits de contrôle, par un prélèvement sur le chiffre d'affaires plafonné à hauteur de 0,2 % .

[1192] Le Service permanent de suivi et de contrôle est institué formellement le 22 février 2005. Cf : Courrier du 11 février 2005 de Mohamed Sajid, Président de l'autorité délégante à Khalid Chrouate, le Président de M'dina bus : M. Sajid y désigne les membres de l'entité de contrôle

[1193] M. Mountasser et M. Briber, anciens responsables financiers et opérationnels de la régie

[1194] A. Mabchour est l'ancien responsable communal chargé du suivi des concessionnaires de 1984 à 1993 : il avait été mobilisé par le wali Benhima en 2001 pour organiser la campagne de contrôle des bus. Sur A. Mabchour voir le chapitre 6

a. 2006-2007 : le wali Kabbaj face à la crise de régulation et au départ de l'actionnaire financier

Pour rendre intelligibles les difficultés liées à la réorganisation du marché des transports urbains, il convient de prendre la mesure de la tension qui a pesé sur l'offre de transports tout au long du processus de délégation. Cette tension s'est nourrie des difficultés de trésorerie de la société délégataire, notamment du sous-investissement en autobus mais elle a surtout été entretenue par la configuration de plus en plus rapide et mouvante de la ville qui a intensifié les besoins en transport[1195].

i. L'exacerbation de la concurrence entre l'opérateur délégué et les concessionnaires

En 2006, une année et demie après l'entrée en exploitation de la société délégataire, une première crise naît de l'intensification de la compétition entre les opérateurs. A l'entrée en exploitation de l'opérateur délégué, en septembre 2004, la mise en œuvre du contrat revêt un caractère hautement conflictuel. D'une part, elle soulève des conflits en rapport direct avec les intérêts des concessionnaires qui ont été écartés du processus de délégation : la formulation ambigüe de l'exclusivité en faveur du délégataire rend en effet incertain le devenir des 15 sociétés de transport[1196] et de leurs 3 000 salariés. Ce régime d'incertitude rend inquiétante la moindre action qui touche l'assainissement du marché des transports urbains pour des concessionnaires à l'affût du « moindre signe » permettant de déceler la position des autorités publiques à leur égard. De ce fait, toute forme d'action publique prend un caractère conflictuel latent. Or, la menace d'un conflit ouvert avec les opérateurs fait peser un risque direct sur l'offre de transport au moment de l'entrée en exploitation de l'opérateur délégué : en effet, en 2004, la moitié du parc d'autobus est le fait des concessionnaires[1197], les plaçant en position de force dans leur rapport à l'État. En outre, même si certains d'entre eux connaissent des difficultés financières, ils savent manier le rapport de force. Ainsi, en novembre 2004, la première année de l'entrée sur le marché de M'dina bus, il se coalisent et décident d'une hausse unilatérale des prix, sans accord de l'autorité de tutelle, adressant ainsi à l'État un signe manifeste[1198]. Surtout, sur le terrain, ils intensifient la concurrence en concentrant leur offre de bus sur les lignes les plus rentables de l'opérateur délégué, en dépit de ce qui est inscrit dans leur cahier des charges. La compétition entre M'dina bus et le concessionnaire Dhabbi bus en donne une parfaite illustration : ce dernier nous expliquait lors de notre entretien :

[1195] Le SOFA, Schéma d'Organisation Fonctionnelle et d'Aménagement de l'Aire métropolitaine centrale Casa-Rabat réalisé en 2007, donne une description précise des recompositions très rapides sur la décennie 2000 tant des espaces fonctionnels que des masses démographiques. Cette recomposition se caractérise par un processus de dédensification de l'agglomération : la couronne péri-urbaine de Casablanca croit en moyenne sur cette période de près de 5% par an

[1196] Ils étaient 18 concessionnaires lors du lancement de l'appel d'offre en octobre 2003 : les deux sociétés de Khlaid Chrouate (Bajja bus et Haddou bus) ont été absorbées au sein de M'dina bus. La société Américar, en liquidation judiciaire à la fin de l'année 2003 a été reprise par M'dina bus.

[1197] « Transports en commun à Casablanca, la concession démarre… timidement », *L'Économiste*, 3 novembre 2004. Seuls 21 bus de la RATC sont opérationnels lorsque le délégataire entre en exploitation. 170 bus usagés de la RATP complètent la flotte du délégataire.

[1198] « Transport en commun à Casablanca. Bras de fer entre « privés » et conseil de la ville », *L'Économiste*, 7 octobre 2004

> « Avant, j'exploitais la ligne 100 que je partageais avec la RATC : quand Chrouate (M'dina bus) l'a repris, il a mis 10 bus sur la ligne donc moi aussi j'ai suivi, j'ai mis sur cette ligne 10 bus sur la vingtaine à peine que j'avais. Nous deux, on a pris dans la gueule : on s'est fait une vraie guerre commerciale sur cette ligne pendant deux ans, ensuite on a fini par trouver un accord »[1199]

Pour le délégataire, la pression des opérateurs et le « laisser-faire » des autorités a une incidence directe sur sa trésorerie : en décembre 2005, à l'issue de la première année d'exploitation, M'dina bus affiche un déficit d'exploitation de près de 90 millions de dh, que le groupement impute à « l'absence d'effort en matière de régulation, qui menace la survie du délégataire »[1200]. Aussi, l'incertitude quant à la position que les pouvoirs publics prennent face aux comportements des concessionnaires soumet M'dina bus à une forte tension. La configuration institutionnelle et politique mouvante dans laquelle s'est inséré le délégataire n'a fait que renforcer cet état d'incertitude : le bricolage par lequel s'est formé l'autorité délégante et la fragilité des coalitions ayant installé les présidents à la tête des conseils municipaux aux élections communales de septembre 2003 limitent les capacités de réponse du maire de Casablanca, Mohamed Sajid, en tant que président de l'autorité délégante. C'est ainsi que l'on peut comprendre l'inaction des pouvoirs publics face aux concessionnaires. La non mise en place de couloirs de bus dédiés spécifiquement à la société délégataire, l'incapacité du délégataire à supporter le plan d'investissement et à couvrir l'ensemble du réseau alimentent le mécontentement d'un côté comme de l'autre et conduit à la multiplication des conflits dès l'entrée en exercice de M'dina bus[1201].

Aussi au début de l'année 2006, une année et demie après l'entrée en exploitation de la société délégataire, « l'absence d'assainissement de la concurrence »[1202] fournit un prétexte à Finance.com, l'actionnaire financier pour geler sa participation au sein du groupement délégataire. Le retrait « officieux[1203] » – parce que non rendu public et non remplacé par une autre institution bancaire – de l'actionnaire financier, au début de l'année 2006, remet en question l'engagement du programme d'achat de 300 nouveaux bus[1204]. En outre, ce retrait menace directement l'offre de transport et ce dans un contexte de forte tension sur la mobilité. En mai 2006, la constitution d'un comité de régulation du secteur des transports, présidé par le

---

[1199] Entretien O. Dhabbi, opérateur transport, Casablanca, janvier 2016

[1200] Propos de Gille Lecoat, directeur technique de M'dina bus, rapporté dans le procès verbal du comité de suivi du 26 décembre 2005. *Procès verbal de la réunion tenue le 26 décembre 2005 à la Commune urbaine de Casablanca. Comité de suivi de la Gestion déléguée du transport urbain par bus*. Royaume du Maroc, Ministère de l'Intérieur, Wilaya de la Région du grand Casablanca, Commune urbaine de Casablanca

[1201] Comme le montre les discussions au sein des trois comités de suivi qui se sont tenus en 2005. *Comité de suivi de la Gestion déléguée du transport urbain par bus : Procès-verbal de la réunion tenue le* 1er juillet *2005 à la Commune urbaine de Casablanca* ; *Procès-verbal de la réunion tenue le* 4 aout 2005 *à la Commune urbaine de Casablanca. ; Procès-verbal de la réunion tenue le* 26 décembre 2005*à la Commune urbaine de Casablanca*.

[1202] *Procès verbal de la réunion tenue le 26 décembre 2005,* ibid.

[1203] Le retrait de Finance.com sera « officialisé » seulement en 2009 à l'entrée d'un nouvel actionnaire, la CDG.

[1204] Le contrat autorisait le recours provisoire sur les deux premières années d'exercice (2004-2006) à l'importation de 170 bus usagés de la RATP. Les bus usagers devaient être remplacés par l'achat de bus neufs au bout de trente-six mois.

wali, Mohamed Kabbaj[1205], donne la main au représentant de l'État pour relancer les opérations de contrôle des concessionnaires qui avaient été abandonnées en 2002 à la veille de la réforme, et pour procéder aux arrangements et bricolages financiers avec la société délégataire en vue de dépasser la première « crise financière » de M'dina bus.

ii. Le wali Kabbaj : formaliser des positions pour agir de manière informelle

En juin 2005, six mois après l'entrée en service de la société délégataire, Mohamed Kabbaj est nommé wali de Casablanca en remplacement du wali Dryef. Polytechnicien et « poids lourd de de la technostructure marocaine »[1206], Mohamed Kabbaj n'est pas issu du ministère de l'Intérieur. Sa nomination participe du renouvellement des profils qui installe des technocrates et des managers à la tête des wilayas des grandes villes du royaume. Par rapport à ces profils « techno », Mohammed Kabbaj tranche par l'envergure de sa carrière professionnelle : à 59 ans, il a été par trois fois ministre, ministre de l'Équipement, des Finances et de la Formation professionnelle[1207], avant de rejoindre en 2000 le cabinet royal, en tant que conseiller économique du roi Mohamed VI. Son arrivée à la wilaya en juin 2005 coïncide avec un moment de reconfiguration des répertoires d'action de la monarchie dans les grandes villes du royaume, incarnée par le lancement de grands chantiers urbains[1208]. Figure « type » de l'État-ingénieur, Mohamed Kabbaj partage une conception de la pratique wilayale comme action gouvernementale directe[1209]. Ainsi que le résume l'un de ses proches collaborateurs, « à son arrivée, Kabbaj a compris qu'en fait un wali n'avait aucun pouvoir ; le maire, l'administration centrale, ce sont eux qui ont les ressources et les compétences »[1210]. La trajectoire du wali Kabbaj, son ethos gestionnaire et le contexte de sa nomination vont influer sur la reconfiguration des positions « formelles » du wali.

Dès son arrivée à la wilaya, Kabbaj s'emploie à formaliser la position de wali. Il le fait d'abord en inventant une nouvelle structure territoriale pour la gestion de projets, les Sociétés de développement local (SDL), qui réunissent l'État et les collectivités locales et qui sont présidées par le wali[1211]. Il en crée deux durant son mandat à Casablanca et le succès de cette ingénierie est attestée par le fait qu'en janvier 2015, on en comptait sept dans la seule capitale économique. L'installation du comité de coordination des transports en mai 2006 participe de cette logique. L'instance reconfigure d'un point de vue formel la position du wali dans le transport, sans toutefois lui conférer de compétences légales et financières supplémentaires. De fait, le comité est présidé par le wali : il réunit le maire de Casablanca et président de l'autorité délégante, Mohamed Sajid, les représentants de la Direction des Régies et services concédés (DRSC), ainsi

[1205] *Comité de suivi de la Gestion déléguée du transport urbain par bus. Procès verbal de la réunion tenue le 31 aout 2006 à la Commune urbaine de Casablanca*, doc. cit.
[1206] P. Vermuren, *Le Maroc de Mohamed VI. La transition inachevée*, La Découverte, Paris, 2009, p. 89
[1207] Il est nommé ministre de l'Équipement en 1981, puis en 1985, ministre de l'Équipement, de la Formation professionnelle et de la Formation des cadres et en 1995, ministre des Finances et des Investissements extérieurs.
[1208] Ce sujet est traité dans le chapitre 8
[1209] Sur l'éthos de Mohamed Kabbaj, voir le chapitre 8
[1210] Entretien E. Fraïgui, administration territoriale, Casablanca, février 2015
[1211] Mohamed Kabbaj créee en aout 2008 la société Casa transport, société de développement local, pour la réalisation du tramway. J'y reviendrai plus en détail dans le chapitre suivant qui traite du tramway et des innovations du wali Kabbaj

que les agents de l'administration communale et ceux du service permanent de contrôle. Le comité, qui ne repose sur aucun statut, permet de trouver un compromis avec les élus locaux, et à leur tête le maire, qui soucieux de garder leurs prérogatives légales s'opposaient à la création d'une autorité de régulation en bonne et due forme, comme l'avait envisagé la DRSC à l'entrée en service de la société délégataire[1212].

C'est la montée en puissance des conflits qu'engendrent les transformations de la régie qui donne du pouvoir au wali et rend possible la création du comité[1213]. Dans le contexte immédiat de la privatisation de la régie publique, l'intensification de la concurrence entre les opérateurs concessionnaires et le délégataire, de concert avec les sollicitations des différents présidents de commune pour que de nouvelles lignes de transport soient créées obligent à des arbitrages[1214]. Or le président de l'autorité délégante a du mal à trancher car les choix engagent ses alliances politique en tant que maire de Casablanca, et ces alliances sont très instables. De même, les transformations de la régie publique nécessitent une renégociation de la division du travail et de la hiérarchie des tâches entre les élus locaux et la Direction des régies et services concédés, autorité de tutelle du transport urbain dont l'intervention transitait jusque-là par les fonctionnaires de la régie publique. Ainsi, les élus résistent à la tentative de la DRSC d'intervenir dans le comité de suivi à travers l'élaboration du règlement intérieur[1215]. Le changement de statut de la société publique restreint en outre les possibilités de bricolages financiers. Dès lors, ces derniers se déplacent vers les marges introduites par le contrat et la formule de révision tarifaire[1216]. Ces bricolages sont au centre des discussions qui se déroulent, au sein du comité de suivi, entre délégataire, DRSC et élus de l'autorité. Ils deviennent cependant vite insuffisants face à la montée des déficits, et au retrait de Finance.com, l'actionnaire financier. La multiplication des conflits et la nécessité de généraliser un ensemble de pratiques inachevées (comme l'arbitrage, la médiation et les bricolages) créent ainsi les conditions de la montée en puissance du wali. Les tensions mettent en effet ces différents acteurs en disposition d'alliance avec le wali. C'est précisément ce qui autorise la mise en place du comité de coordination des transports par le wali Kabbaj[1217].

[1212] M. Cherkaoui, *Mise en place d'une autorité d'organisation et de régulation des transports urbains à Casablanca,* Thèse professionnelle, Mastère Spécialisée de Management de Services publics, ISCAE-ESSEC, Décembre 2006, Casablanca, p. 18

[1213] Pour analyser la montée des conflits dans le contexte 2005-2007, je me suis appuyée sur les procès-verbaux des six comités de suivi de la société délégataire qui se sont tenus entre 2005 et 2006 : les comités du 1er Juillet 2005 , 4 aout 2005, 31 aout 2006, 5 septembre 2006, 24 novembre 2006, 30 novembre 2006

[1214] Lors de la réunion du 1er juillet 2005, par exemple, les élus de la commune rurale périphérique de Tit Mellil, et de la commune urbaine de Mohammedia s'opposent violemment aux élus de Casablanca, pour établir la liste des lignes que le délégataire doit ouvrir.

[1215] La Direction des régies élabore un projet de règlement intérieur, qui vise à faire du service permanent de contrôle, l'instance à laquelle la direction intervient, le secrétariat du comité de suivi : le projet est soumis deux fois , lors des réunions du 1er juillet 2005 et du 3 août 2005, mais il ne sera jamais adopté par les membres de l'autorité délégante, cf. Les procès-verbaux du 1er juillet 2005 et du 4 août 2005

[1216] Les jeux autour de la date de révision tarifaire prévue dans le contrat permettent d'accorder des « centimes » supplémentaires, pour compenser le tarif scolaire, voir les procès-verbaux du 4 août 2005, 31 aout 2006, 5 septembre 2006

[1217] Sur la mise en place du comité de coordination des transports : *Procès-verbal de la réunion tenue* 30 aout 2006 *à la Commune urbaine de Casablanca*, *Comité de suivi de la Gestion déléguée du transport urbain par bus* Royaume du Maroc. Ministère de l'Intérieur. Wilaya de la Région du grand Casablanca. Commune urbaine de Casablanca

Avec l'installation du comité, le formalisme de la position confère au wali le pouvoir d'agir. Mais ce pouvoir ne vient pas de cette position institutionnelle. C'est au contraire sa capacité à agir selon des modalités non formalisées et à mobiliser de la ressource non formelle qui le met en position de dépasser les conflits et de "fabriquer" des arrangements. Le détournement d'usage des instances formelles est un premier outil dont se sert le wali Kabbaj pour exercer son pouvoir à la tête du comité transport. Ainsi, à la tête du comité, le wali relance une campagne de contrôle des concessionnaires privés : il en confie l'organisation au service permanent de suivi et de contrôle, ce qui constitue un détournement de son usage formel. Au regard du contrat de gestion déléguée, l'entité de contrôle est en effet strictement dédiée au suivi de l'opérateur délégué. Lors de l'installation du comité, de concert avec la DRSC, le wali désigne le chef adjoint du service permanent Abdelamalek Bout comme directeur du comité de coordination des transports : A. Mabchour, recruté par le service, est lui chargé d'organiser les opérations de contrôle des sociétés concessionnaires. Dès l'institution du comité, en mai 2006, la campagne de contrôle technique est lancée : deux brigades d'inspection sont formées, composées d'agents assermentés mis à disposition par le wali, de manière à assurer l'application immédiate des sanctions. Cette modalité d'intervention indirecte permet au wali d'intensifier ou ralentir le rythme des opérations de contrôle : la campagne se déroule entre mai et août 2006, puis les agents de la wilaya sont mis à disposition de façon intermittente, avant leur retrait définitif au début de l'année 2007. Ainsi au total, « 718 procès-verbaux ont été dressés, 60 bus mis en fourrière et 100 bus retirés pour défaut de visite technique »[1218]

La manipulation des règles a constitué une deuxième modalité d'action : elle a permis au wali de hiérarchiser les priorités dans le secteur des transports urbains. Les jeux autour de la définition des critères de sanction ont été mis au service du maintien d'une offre de transport et de l'apaisement des conflits avec les opérateurs, concessionnaires et délégataires. Ainsi, le Comité de transport organise ses contrôles en ciblant « le degré de dépassement des contrats »[1219], ce qui se traduit par la concentration des sanctions sur les concessionnaires les moins solides. A l'issue de la campagne, le comité a mis en demeure pour non-respect du contrat six sociétés concessionnaires sur les quinze alors en exercice. Ces mises en demeure, délivrées par la municipalité de Casablanca[1220] mais décidées en amont par le président du comité, le wali Kabbaj[1221], ont été adressées à des sociétés bien spécifiques : des sociétés qui avaient déjà quitté le marché, comme Aman Bus et Rahabus[1222], ou dont les actionnaires étaient disposés à le faire,

[1218] Pour le bilan détaillé de l'activité du comité de transport : *Rapport sur l'activité du délégataire Mdina Bus, Casablanca-2004-2006*, Ministère de l'intérieur, Direction des régies et Services concédés, Octobre 2007, p 48-49. Document interne

[1219] Ibid, p. 48

[1220] Le Conseil de la ville de Casablanca en a la compétence légale en tant qu'autorité concédante des concessions de bus

[1221] Les décisions du wali Kabbaj sont reportées dans le procès-verbal du comité de suivi du 10 octobre 2007. *Procès verbal de la réunion tenue le 10 octobre 2007 à la Commune urbaine de Casablanca, Comité de suivi de la Gestion déléguée du transport urbain par bus*. Royaume du Maroc. Ministère de l'Intérieur. Wilaya de la Région du grand Casablanca. Commune urbaine de Casablanca

[1222] La société Aman bus, qui opérait depuis 1988, appartenait à la famille de l'ancien maire de Casablanca, M. Bouchentouf puis avait été revendue à l'opérateur Anouar Abdelkader de Rahabus. De même, la société Rahabus, qui était en redressement judiciaire, avait cessé ses activités lorsque la procédure de résiliation est lancée

comme Yasmina Transport. Ce dernier était un concessionnaire historique qui avait choisi de délaisser le secteur dès le début de l'année 2000, mais maintenait son activité pour éviter un conflit avec les salariés. Sa mise en demeure lui a offert la possibilité légale de mettre la société en faillite.[1223]

Ces opérations de contrôle permettent toutefois d'apaiser les relations avec M'dina bus : à la tête du comité, le wali Kabbaj engage ainsi des discussions avec Khalid Chrouate, l'actionnaire majoritaire, pour définir de nouveaux arrangements et dépasser le blocage causé par le retrait de l'actionnaire financier. Le contournement des règles, la marge d'interprétation des normes et son autorité personnelle ont permis au wali de bricoler des arrangements. L'imprécision de la formule sur la condition du monopole lui permet ainsi d'inverser le rapport de force avec le délégataire en jouant sur le flou du contrat et en redéfinissant les règles d'application du monopole : il « conditionne »[1224] le rythme d'assainissement du marché et donc la mise en œuvre du monopole au renforcement des capacités opérationnelles du délégataire et joue ainsi des rapports de pouvoir avec le transporteur dans la construction du nouveau montage financier. A travers la libération d'une caution solidaire qui fait baisser la dette de M'dina Bus, celui-ci mobilise ses ressources personnelles pour ouvrir de nouvelles possibilités d'emprunt pour l'achat de bus neufs[1225]. En outre, pour compléter le montage financier, le wali Kabbaj autorise la prolongation du recours aux bus usagés de la RATP en dehors des dispositions prévues par le contrat[1226], ce qu'il négocie en contrepartie d'une levée des contrôles sur les concessionnaires, « le temps que M'dina bus mette en service de nouveaux bus »[1227]. Enfin, ces arrangements lui permettent d'une part de négocier l'ouverture de six nouvelles lignes : il arbitre en faveur de la création par le délégataire de « six nouvelles lignes »[1228] dont la définition était l'objet de tensions entre les élus membre de l'autorité délégante et le délégataire ; d'autre part, la solution du recours aux bus usagés lui permet de trouver un compromis avec le délégataire pour transporter les supporters des équipes de football casablancaises, une pratique historique de l'ancienne régie publique, qui suscite les résistances du délégataire du fait de la dégradation des bus.

Ainsi, l'action de Kabbaj à la tête du comité de transport fournit ainsi une illustration concrète d'une modalité fondamentale d'exercice du pouvoir par le représentant territorial de l'Etat qui consiste à intervenir de manière informelle à partir d'une position formelle[1229].

[1223] Il en est de même pour la société Casa bus qui employait 200 personnes et maintenait en activité une seule ligne sur les 10 obtenus en 1988 pour éviter un conflit avec les salariés.

[1224] *Procès verbal de la réunion tenue le 10 octobre 2007,* doc. cit.

[1225] "En 2007, 70 millions de dh sont injectés au profit de M'dina bus grâce à une caution solidaire de son président ramenant la dette à 136 millions de dh", « Analyse du contrat de Gestion déléguée », *Valyans-Mdina Bus, Accompagnement à la définition du plan de redressement de la société*, Rapport final, partie II- Juillet 2008, p. 14. Document confidentiel

[1226] Sur l'autorisation non « légale » accordée pour un recours au bus usagé : voir, la « Réponse de l'autorité délégante à la cour des compte », *Rapport annuel de la cour des comptes,* Cour régionale des comptes de Casablanca, Royaume du Maroc, « Gestion déléguée du transport urbain par autobus confié à la société M'dina Bus 2005-2007 », Vol. 2, 2009, p. 483

[1227] *Procès verbal de la réunion tenue le 10 octobre 2007,* doc. cit.

[1228] ibid.

[1229] Sur l'usage informel des institutions formelles, voir dans un autre contexte par exemple : J. Rowelll « Pratiques, frontières et usages de la politique informelle sous le socialisme d'État », in L. Le Gall, M. Offerlé, F. Plous (dir), *La politique sans en avoir l'air*, Presses universitaires de Rennes, 2012, pp. 87-110

b. 2008-2009 : les walis Kabbaj et Hallab face aux prétentions de mise en vigueur du monopole

Les bricolages donnent du répit mais ne résolvent pas les problèmes si bien que l'on assiste à une récurrence des crises. Une deuxième crise a lieu en 2008, à la veille de la mise en œuvre effective du monopole prévue pour novembre 2009 : l'accumulation des déficits d'exploitation et le refus de la RATP de procéder à une recapitalisation de la société M'dina Bus mettent en péril l'activité du délégataire[1230]. Aussi, la direction des Régies et services concédés élabore un plan de restructuration de M'dina bus, cette fois-ci en s'appuyant sur le cabinet Valyans. Ce plan est articulé autour de la réaffirmation du principe de monopole et de la recherche d'un nouvel actionnaire[1231]. L'exécution du plan de sauvetage oblige ainsi à lever l'incertitude que fait peser la résistance affichée par les sept concessionnaires encore en activité en 2008, qui exploitent une trentaine de lignes de bus[1232], en leur signifiant l'arrêt de leur activité. Mais la situation sur le terrain est beaucoup moins nette[1233]. En effet, le maire Sajid partage avec le wali Kabbaj de nombreux doutes sur la pertinence de ce principe de monopole, ce qui explique « l'attentisme ambiant »[1234]. La détérioration opérationnelle et financière de l'opérateur délégué a en effet conduit à faire converger les points de vue du maire et du wali[1235] : à la veille de son application, les deux responsables remettent en cause la perspective d'une exclusivité du délégataire compte tenu du risque à ne faire reposer que sur la capacité du délégataire l'offre de transport en commun. Aussi, au tournant de l'année 2008, la remise en question implicite de l'exclusivité rend particulièrement tendus les rapports avec le délégataire, qui fait craindre une rupture de contrat par la RATP[1236]. En jouant de la situation conflictuelle et de son alliance avec le maire, le wali crée en août 2008 une Agence des transports. Cette dernière permet au wali Kabbaj de revenir sur la scène et de s'opposer à la perspective du monopole qui est défendue par l'administration centrale, la Direction des régies et services concédés appuyée alors par le secrétariat général du ministère.

[1230] A la fin de l'année 2007, la trésorerie de la société M'dina bus plonge de « -832% » : du fait de ses difficultés financières, la société arrête le paiement des charges salariales et patronales. In : *Analyse du contrat de Gestion déléguée*, Valyans-Mdina Bus, Accompagnement à la définition du plan de redressement de la société, Rapport final, partie II- Juillet 2008, Partie II. Document interne, p. 14

[1231] *Valyans-Mdina Bus, Accompagnement à la définition du plan de redressement de la société* -Rapport final, partie II- Juillet 2008, Partie II. Document interne.

[1232] Les sociétés Chennaoui bus, Rafahya, Tungis, Sotrum, SRTU, Hana bus, Lux Transport, Zenata bus

[1233] « Quel sort attend les concessionnaires ? », *L'Économiste*, 18 aout 2008

[1234] Entretien, administration territoriale, Casablanca, février 2015

[1235] En mai 2008, M'dina bus exploite à peine une soixantaine de lignes sur 128 prévues contractuellement, dans *Valyans-Mdina Bus*, doc. cit., p.30

[1236] Le contexte concomitant de mise en délégation de la régie des transports urbains de Rabat rend pour la direction des régies qui en pilote le processus inenvisageable

i. Créer des positions de pouvoir par de nouvelles institutions

Au début de l'année 2008, la perspective d'un monopole de la société M'dina Bus suscite des contradictions au sein des politiques publiques et en conséquence redéfinit les conflits et les alliances entre acteurs. Mohamed Kabbaj en profite pour élargir son champ formel d'intervention, en « bricolant » une agence régionale des transports. En effet, quatre années après la mise en délégation, qui a eu lieu en 2004 donc, la perspective de l'exclusivité est en effet devenue le support de rapports de pouvoir sur fond d'interprétation différente de cette clause. A l'échelle centrale, la multiplication des études, portées par des objectifs et des alliances différentes, finissent par livrer des interprétations contradictoires du monopole. En 2007, un premier audit de la Direction des régies, qui défend l'option du monopole, propose une évaluation chiffrée de l'absence de régulation du secteur et de son impact sur la société délégataire[1237] : l'étude chiffre les volumes de déplacement des usagers captés de manière « illégale » par les concessionnaires privés, soit par exploitation en dehors de leurs obligations contractuelles ou par une mobilisation excessive de leur parc sur un itinéraire donné[1238]. Les écarts sont ainsi considérés comme un manque à gagner pour la société délégataire M'dina Bus[1239] : c'est cet écart qui, selon le rapport contribue à creuser le déficit de M'dina Bus, ce qui conduit la Direction des régies et services concédés à réaffirmer sa position en faveur du principe d'exclusivité. A l'inverse, en 2007, également, la Direction Générale des Collectivité Locales élabore la « Stratégie nationale du transport urbain ». L'étude, financée par la Banque mondiale, assure la montée en puissance de la Direction générale des Collectivités Locales (DGCL) dans le secteur des transports urbains, jusque-là chasse gardée de la Direction des Régies en défendant au contraire le principe de concurrence : de fait, elle reprend les positions du bailleur de fonds qui, à partir d'un point de vue général et idéologique, entendent s'opposer au principe d'exploitation en monopole du secteur des transports urbain. Quant au rapport de la Cour des comptes régionale, il livre une interprétation juridique du contrat contestant le principe d'exclusivité du réseau de transport urbain au délégataire[1240].

En outre, à l'échelle locale, la perspective d'un monopole de M'dina bus alimente les divisions au sein de l'autorité délégante entre les onze présidents de commune de la région du Grand Casablanca. Les conflits sont d'abord l'expression des clivages historiques entre la municipalité de Casablanca et les communes avoisinantes, révélateurs de l'inégalité géographique des dessertes de l'ancienne régie des transports. C'est ce qui explique, par exemple, l'opposition du maire de Mohammedia au principe du monopole[1241]. Les conflits s'alimentent ensuite des

---

[1237] *Rapport sur l'activité délégataire ; M'dina Bus, Casablanca-2004-2006*, doc. cit., octobre 2007

[1238] L'étude montre ainsi que le nombre de bus en circulation à la fin de l'année 2007 des concessionnaires privés est 1,7 fois supérieur à celui autorisé par leurs contrats. Treize lignes ont été prolongées de manière non autorisée ; trois lignes ont été créés de manière anarchique et trois lignes ont vu leur itinéraire changé, ce qui fait un supplément de 120 km exploités par les concessionnaires en place

[1239] « L'absence de régulation et les anomalies des concessionnaires privés privent le délégataire de 9% du marché », in «Analyse du contrat de Gestion déléguée », *Valyans-Mdina Bus, Accompagnement à la définition du plan de redressement de la société* , doc. cit. , p.45

[1240] *Rapport annuel de la cour des comptes,* Cour régionale des comptes de Casablanca, Royaume du Maroc, « Gestion déléguée du transport urbain par autobus confié à la société M'dina Bus 2005-2007 », Vol. 2, 2009, p. 479

[1241] Entretien E. Fraïgui, Agence organisatrice des transports Casablanca (2008-2014), février 2015

divisions politiques liées, entre autres, à l'instrumentalisation par le maire de Casablanca des instances de suivi de la société délégataire dans le but de stabiliser sa fragile coalition au sein du conseil de ville de Casablanca[1242].

Aussi, en 2008, l'intensification et la généralisation des conflits qui précèdent la mise en œuvre de l'exclusivité créent un effet de conjoncture dont se saisit le wali Kabbaj pour créer une agence de régulation des transports urbains[1243] : l'instance est une structure territoriale qui regroupe l'État et les collectivités locales. Dans le contexte de 2008, il s'agit là d'une « innovation » dans le champ politico-administratif, comme me le disait le directeur de l'AODU :

> « Sur le plan administratif, nous sommes une collectivité territoriale car notre budget dépend de la région mais dans les faits nous sommes une sorte de regroupement territorial. Or le « regroupement » n'était pas envisagé dans la charte de 2002. Et dans la charte de 2009, le groupement communal est certes envisagé, mais il n'est pas prévu que l'État intervienne dans le groupement. Donc nous sommes une vraie innovation territoriale »[1244].

La « fabrication » par le wali de cet espace formel de pouvoir a été rendue possible, en premier lieu, par les multiples positions dont il jouit en tant que représentant territorial de l'État. Kabbaj s'est ainsi tout à la fois appuyé sur ses prérogatives de coordinateur des structures territoriales, sur son champ de compétence géographique – la région – et sur les ressources financières du conseil régional dont il est l'autorité exécutive. Mais l'agence a surtout été rendue possible par la mobilisation de ressources non formalisées : la légitimité que confère l'État au wali l'a autorisé à tenir un discours d'urgence et à innover institutionnellement. Ainsi, seulement six mois séparent la conception du projet d'agence de transports, élaborée en février 2008 par la Direction générale des collectivités locales, et le vote de sa constitution effective, en août, par les différentes municipalités locales. Mais plus que tout, c'est le capital social et professionnel du wali Kabbaj qui a déterminé ses marges de manœuvre et sa capacité à mobiliser des ressources : son aura d'ancien conseiller royal a été de ce point de vue déterminant dans son travail de persuasion de la Direction des collectivités locales au sein du ministère de l'Intérieur.

> « Le wali était très pressé, nous avions un projet de loi pour une autorité de régulation, mais cela aurait pris beaucoup trop de temps. Mohamed Kabbaj, ce n'est pas n'importe qui, quand il vous dit, vite, vous lui faites confiance »[1245].

L'agence, dont le wali préside le conseil d'administration, n'en est pas moins un « bricolage institutionnel » : l'instance n'a en effet pas de compétence légale en matière de transport, car cela aurait obligé à voter une loi transférant les compétences légales des collectivités élues à l'agence, « ce qui aurait pris trop de temps ». Aussi, c'est à travers une convention que l'agence s'est vu confier des « missions » en matière de régulation des transports et de suivi du contrat

[1242] Entretien F. Fassi Fihri, président de conseil d'arrondissement, Casablanca, octobre 2014
[1243] « Casablanca. Transport. Tiens ! une autorité de régulation », *L'Economiste*, 17 aout 2008
[1244] Entretien E. Fraïgui, Agence organisatrice des transports Casablanca, février 2015
[1245] Entretien M. N'Gadi, Direction générale des collectivités locales, Rabat, février 2015

de la gestion déléguée. Cependant, les décisions – comme la tarification, les modifications des contrats des opérateurs ou la redéfinition du réseau de transport – sont soumises au vote des 11 collectivités locales dont les élus siègent à son conseil d'administration. Ainsi, l'agence des transports, tout comme auparavant le comité dont elle s'inscrit dans le prolongement, ne confère aucune compétence supplémentaire au wali. La nouvelle instance n'existe qu'en vertu des alliances qui se sont nouées autour du wali, notamment en août 2008, avec Mohamed Sajid, le maire de Casablanca. C'est grâce à cette alliance que ce dernier arrive à contourner les divisions au sein de l'autorité délégante et l'instabilité de sa majorité au sein du conseil municipal[1246]. De la même façon, à l'échelle centrale, le wali noue une alliance avec la DGCL à qui il confie l'élaboration des statuts de l'agence ; cela constitue pour elle une opportunité pour s'imposer face à la Direction des régies, notamment en décidant que le directeur de l'agence est nommé par DGCL.

Dès la création de l'agence, en août 2008, Kabbaj prend la main sur l'organisation du secteur et sur la définition de ses priorités. Celles-ci sont double : premièrement, consolider la position administrative de l'agence en regroupant en son sein les différents services et entités et deuxièmement, renégocier la condition d'exclusivité, comme me l'a décrit le directeur de l'agence : « Dès que j'ai été nommé, il m'a donné deux instructions : la première était de donner très vite une consistance à l'agence, il souhaitait reprendre la main sur le secteur. Deuxièmement, Mohamed Kabaj n'était pas du tout convaincu par cette question de monopole. Et on on a commencé à réflechir à d'autres options[1247] »

L'absence de formalisation de la pratique wilayale a en effet favorisé des compréhensions très personnelles de la question du monopole. De ce fait, la clause s'est trouvée insérée dans les relations de pouvoir entre le wali, le maire, la direction des régies (DRSC) et le ministère de l'Intérieur. En septembre 2008, son alliance avec le maire et la décision de créer l'agence de transports conduisent Mohamed Kabbaj à s'opposer frontalement à l'administration centrale. En effet, le 15 septembre 2008, une réunion avec le secrétaire général du ministère de l'Intérieur est organisée à la wilaya, au cours de laquelle « les divergences » de point de vue sur l'exclusivité sont formellement exprimées[1248]. Le wali Kabbaj met en doute la pertinence du monopole du fait des capacités opérationnelles et financières du délégataire, puis s'y oppose de manière explicite. En janvier 2009 cependant, la « résistance » du wali Kabbaj est définitivement levée… par la nomination d'un nouveau wali, Mohamed Hallab. A son arrivée à la wilaya, sa première action a été d'engager une consultation juridique[1249]. Celle-ci, menée par le cabinet juridique du ministère de l'Intérieur, est venue réaffirmer le principe de l'exclusivité, « amenant » le maire, responsable légal, à signer, en mars 2009, un avenant au contrat de gestion déléguée, resté confidentiel : il stipule que « l'autorité délégante s'engage à garantir le

[1247] Entretien E. Fraïgui, agence des transports, Casablanca, février 2015
[1248] La Direction des Régies et sercice concédés adresse un courrier au wali Kabbaj, en date du 15 octobre 2008. ; qui rend compte de la réunion tenue à la wilaya et des « divergences exprimés par le wali »
[1249] *Avis juridique sur l'exclusivité,* Cabinet Kettani, Rabat. Document interne

passage à l'exploitation du réseau en exclusivité par le délégataire à partir du 20 octobre 2009[1250]. »

ii. Jouer sur l'ambiguïté du contrat : le wali Mohamed Hallab

Nommé à Tanger en 2001 parmi les walis technocrates, Mohamed Hallab fait preuve à l'égard de l'administration centrale d'une plus grande prudence que son prédécesseur. Cela s'explique par une carrière professionnelle plus fonctionnarisée, et par des liens de proximité avec la direction des Régies qu'il a noués lors de son passage à Tanger. Ingénieur d'État des travaux publics en 1968, et titulaire également d'un diplôme d'ingénieur des Ponts et Chaussées de Paris en 1974, Mohamed Hallab, directeur régional des routes et des travaux publics pendant près de vingt ans, se voit confier en 1989, la direction générale de l'Office de la formation professionnelle et de la promotion du travail (OFPPT), puis l'Office de l'exploitation des ports (ODEP) en 1993. Après son poste de wali de la région de Tanger-Tétouan, il a été nommé en 2005 wali directeur de la Promotion nationale au ministère de l'Intérieur[1251]. Hallab a donc principalement construit sa carrière au sein du ministère de l'Équipement, avant de rejoindre le ministère de l'Intérieur en 2001. Il partage donc le même ethos ingénieur que Kabbaj, mais a une compréhension différente de son rôle du wali. Hallab fait partie de ces responsables qui ont une conception purement technicienne de leur rôle. La redéfinition de l'agence des transports est de ce point de vue emblématique. Dès qu'il s'installe à la wilaya, il rebaptise l'agence de régulation des transports mise en place par M. Kabbaj en « agence organisatrice des transports » : il remodèle le conseil d'administration en l'élargissant à l'ensemble des élus de la région et il revient sur la volonté de son prédécesseur, M. Kabbaj, qui voulait lui étendre le champ d'action de l'agence en rattachant à l'agence des transports les structures rattachées à l'autorité délégante. Comme le dit implicitement l'un de mes interlocuteurs dans l'administration territoriale, Hallab a une compréhension plus « institutionnelle » de la répartition des rôles entre les élus locaux et le wali que celle de son prédécesseur.

> « Hallab pensait que pour être efficace, l'agence devait fonctionner comme une entreprise privée. Les voix au sein du conseil devaient aller vers ceux qui payaient, c'est-à-dire les élus, alors que Kabbaj avait jonglé avec les alliances politiques. C'est dans ce sens qu'il a réorganisé l'agence, élargissant le conseil à tous les élus du conseil régional. Hallab avait une vision différente de Kabbaj du rôle de l'agence. Kabbaj, lui, voulait avec l'agence ramener toutes les compétences des élus à lui. C'était un vrai détournement de pouvoir. Hallab c'était une vision différente, il ne voulait rien récupérer. Il a dit : « moi je suis tuteur des élus et président de l'agence, c'est assez suffisant »[1252].

Lorsqu'en janvier 2009, Mohamed Hallab s'installe à la wilaya[1253], les priorités de la direction des Régies et de l'administration centrale sont orientées sur la mise en œuvre du plan de

[1250] Ce protocole est mentionné dans le rapport de la Cour des comptes : *Rapport annuel de la cour des comptes,* « Gestion déléguée du transport urbain par autobus .. », doc. cit., p. 480
[1251] « Casablanca accueille son nouveau wali », *l'Économiste,* 26 janvier 2009
[1252] Entretien administration territoriale, Casablanca, mai 2016
[1253] « Casablanca accueille son nouveau wali », l'Économiste, 26 janvier 2009

sauvetage de la société délégataire[1254], qui a été élaboré par le cabinet d'étude Valyans.[1255] Le plan Valyans prépare en effet la voie, à la fin de l'année 2008, à l'entrée d'un nouvel actionnaire, la CDG[1256]. Le recours à la Caisse illustre la transformation des répertoires et instruments d'action de l'État[1257]. La CDG, dont le récit de son « efficacité managériale »[1258] a été construit sous le règne de Mohamed VI, est en effet emblématique de la managérialisation des modes de gouvernement. Depuis le milieu des années 2000, elle est devenue le relais territorial de l'État pour toute la politique des « grands projets »[1259]. La mise en œuvre du plan Valyans constitue un point d'appui à la Direction des Régies et services concédés dans ses discussions avec la CDG. Élaborés à partir d'une vision gestionnaire, les « sept leviers »[1260] du plan sont composés d'actions pour réduire les coûts de gestion et la définition des besoins en augmentation de capital, autrement dit de l'enveloppe financière que l'État doit dédier à cet effet. En outre, le plan est construit sur la réaffirmation du monopole de la société délégataire et sur l'arrêt de l'activité des concessionnaires en novembre 2009 : il reprend les projections financières indexées au contrat de délégation, projections qui déroulaient de manière implicite le plan de sortie des concessionnaires et il réaménage le calendrier.

Il faut se rappeler que, sur le terrain, sept concessionnaires se maintiennent encore en activité. Entre 2004 et 2009, huit sociétés concessionnaires ont quitté le marché avant la date effective de la fin de leur contrat, toutes sous la pression de la concurrence qu'exerce à leur encontre l'opérateur délégué.

Aussi, dès sa nomination à la wilaya, à partir de sa position de président de l'AODU, Hallab se saisit du plan Valyans et prend en main sa mise en œuvre. Pour rendre intelligible les difficultés du processus, il est nécessaire de se rappeler les contraintes qui pèsent sur le wali : d'une part, le problème social lié à la situation des salariés des sociétés de transport, un peu plus de 1 000 personnes, et d'autre part, la pression croissante sur la demande de transport, notamment du fait de l'achèvement au tournant 2010 de grands projets immobiliers urbains en périphérie[1261]. C'est ce contexte tendu et le caractère inextricable de la situation dans le secteur, lié à son histoire, qui expliquent l'incertitude dans laquelle agit Mohamed Hallab, incertitude qu'il contribue lui-même à créer en raison de ses multiples revirements. Le processus de « transition » vers le monopole par négociation autour de la sortie des concessionnaires historiques dure en effet

---

[1254] *Protocole d'accord*, Ministère de l'Intérieur, Royaume du Maroc, « visant à mettre en place un plan de rééquilibrage économique et financier de la société délégataire », 3 aout 2008. Document interne.

[1255] *Valyans-Mdina Bus, Accompagnement à la définition du plan de redressement de la société* -Rapport final, partie II- Juillet 2008, Partie II. Document interne.

[1256] « Transport urbain, la CDG sauve M'dina Bus », *Challenge hebdo*, 23 mai 2009

[1257] A. Zeroual, « Modernisation néolibérale et transformation du profil des dirigeants des entreprises publiques au Maroc. Cas de la Caisse de Dépôt et de Gestion (CDG) : 1959-2009 », *Afrika Focus*, Vol. 27, n° 2, 2014, p. 25

[1258] A. Barthel, L. Zaki , « Les holdings d'aménagement, nouvelles vitrines techniques de l'action urbaine au Maroc: les cas d'Al Omrane et de CDG Développement », *in* L. Zaki (dir.) *Enjeux professionnels et politiques de l'action urbaine au Maghreb*, Paris, Karthala, 2010, pp. 64-88

[1259] P. A Barthel « Faire du « grand projet » au Maghreb. L'exemple des fronts d'eau. Casablanca et Tunis », *Géocarrefour*, 2008, vol. 83, no 1, p. 25-34

[1260] *Plan d'action global*, Valyans-Mdina Bus, Accompagnement à la définition du plan de redressement de la société - Rapport provisoire, 2008. Document interne.

[1261] Sur les contraintes qui pèsent sur le wali en matière de transport urbain dans le contexte de 2009 : voir, « Transport par bus : un été chaud à Casablanca », *L'Economiste,* 8 aout 2009

deux années (2009-2011) qui sont marquées par des enchainements imprévus, des discontinuités et des changements de position du wali.

Dans un premier temps, le wali Hallab propose au délégataire de reprendre les sociétés existantes, le parc et le personnel : après avoir fait sa propre évaluation du secteur, la direction de M'dina bus ne retient que les deux sociétés les plus solides et refuse l'arrangement initial du wali. L'un des acteurs de l'époque m'a ainsi raconté :

> « Les autorités nous ont demandé si on voulait prendre le monopole comme ce qui était prévu, mais il fallait pour cela reprendre les sociétés existantes, le parc et le personnel. Plusieurs demandes avaient été faites dans ce sens à M'dina Bus mais il n'y avait pas eu de démarche structurée. Là, le wali Hallab m'a fait une proposition concrète. J'ai audité les sociétés et en fait il n'y avait rien à reprendre, sauf Lux Transport et une petite société (Chennaoui), mais tout le reste était un dépotoir. J'ai donc dit non. Je me rappelle d'ailleurs ma prise de bec avec le wali Hallab. Le wali m'a demandé en séance plénière : « si vous voulez le monopole, reprenez tout ». Je lui ai répondu que je ne pouvais pas reprendre un modèle destructeur de valeur. Mon rôle, c'est d'être un gestionnaire[1262].»

Face au refus de M'dina bus, le wali opère alors un changement de tactique. En mai 2009, il fixe le principe de « sortie des concessionnaires » - c'est-à-dire du non renouvellement des autorisations de fonctionnement des concessionnaires – et le remplacement de leur offre par de nouveaux bus neufs appartenant à M'dina bus. Mais il laisse M'dina bus définir le calendrier de remplacement, sous la supervision du directeur de l'Agence des transports (l'AODU). Mais une fois le plan de transition élaboré et accepté par le wali, des doutes apparaissent sur la capacité de M'dina bus à respecter ses engagements en matière d'investissement. C'est ce qui amène à un nouveau changement de tactique de la part du wali, et à une troisième proposition. Il est alors décidé que le wali négocie le plan de transition directement avec les concessionnaires.

> « Le plan de sortie des concessionnaires, c'est M'dina Bus qui l'a fait. On voulait une assistance technique pour faire cela, mais la Direction des régies avait sa propre vision : elle pensait que M'dina bus avait l'expertise pour cela et le wali Hallab était d'accord. Pour M'dina bus, le plan de sortie, cela consistait à nous proposer des dates précises de sortie pour chaque concessionnaire et elle s'engageait à cette date à les remplacer par le même nombre de bus neufs ; en fonction, nous, on s'engageait à sortir sur la ligne concernée le concessionnaire de transport. M'dina bus nous faisait des propositions de calendrier que l'on discutait à l'agence, on vérifiait qu'elles tenaient la route et ensuite, une fois finalisé on a fait une réunion plus politique avec le wali, il y avait le maire et le ministère de l'Intérieur, où on a fait validé le plan de sortie. Le plan prévoyait que les concessionnaires les plus défaillants devaient sortir en premier. Au total, en novembre 2010, il y aurait eu ainsi plus de 100 bus neuf de la part de M'dina bus. C'était un engagement de M'dina bus et en contrepartie, ils avaient le monopole. C'était très clair et le wali a dit ok. Au début, on a donc essayé de respecter le plan de sortie mais à chaque fois, on n'était pas convaincu que M'dina Bus s'en sortirait, elle ne pouvait pas mettre les bus en face. Aussi, quand la date d'échéance du contrat des concessionnaires

[1262] Entretien A. Benkirane, Directeur Général M'dina bus (2009 -2010), Casablanca, novembre 2013

> a approché, le 20 octobre 2009, certains opérateurs privés sont venus nous voir à l'agence et nous ont dit : « nous on investit et en contrepartie, vous nous laissez sur le marché ». On en a parlé avec le wali et le président de l'autorité délégante. Le wali m'a dit de les contacter, du moins pas tous, seulement deux concessionnaires, Chennaoui et Lux à qui je devais proposer un contrat d'un an jusqu'en novembre 2010. Chennaoui a accepté et Lux a refusé, il voulait plus »[1263].

Le récit qu'en donne le directeur de l'AODU illustre bien l'alignement du wali sur l'état des rapports de force. Au cours de l'année 2009, la configuration très instable de l'actionnariat de M'dina bus du fait de l'enlisement des discussions avec la CDG qui tarde à entrer effectivement dans le capital conduit le wali Hallab à ré-adapter l'agenda et les modalités du plan de sortie des concessionnaires, en ouvrant des négociations avec eux. Ces doutes sont nés des retards pris, à l'été 2009, dans les discussions avec la CDG : ils alimentent la perplexité du wali qui était apparue dès le plan de transition accepté. Le protocole d'accord entre la CDG, l'Etat et M'dina bus avait été signé en août 2009 mais le nouvel actionnaire avait immédiatement conditionné son entrée effective dans le capital au règlement des passifs que M'dina bus avait hérité de la RATC[1264].

C'est dans ce contexte qu'en septembre 2009, le wali Hallab ouvre un nouveau processus de négociation, cette fois-ci directement avec les opérateurs concessionnaires : le souci du wali est alors de maintenir, sur une période provisoire, une offre de transport additionnelle[1265]. Ces derniers avaient été tenus jusque-là à l'écart, malgré les différentes requêtes qu'ils avaient adressées au wali et qui étaient restées sans réponse de sa part[1266]. C'est l'agence qui porte les négociations en hiérarchisant ses relations : l'agence négocie avec les trois opérateurs les plus solidement ancrés sur le marché[1267] le prolongement de leurs activités, pour une durée limitée d'un an tandis que les deux sociétés les plus petites sont laissées en marge des négociations[1268]. Mais la proposition rencontre les résistances des concessionnaires en mesure de mobiliser de l'influence, à l'instar de Lux Transport, dont le propriétaire sahraoui bénéficie d'importantes ressources politiques et financières[1269]. Lux Transport refuse de formaliser la prolongation de son activité d'une année « seulement »[1270] par un avenant au contrat, ce qui conduit le wali à laisser « inachevées » les discussions et à maintenir l'opérateur en activité en dehors de tout lien contractuel.

[1263] Entretien E. Fraïgui, directeur de l'agence des transports, Rabat, février 2015

[1264] « Transport urbain : la CDG sauve M'dina bus », art.cit.

[1265] Entretien E. Fraïgui, directeur de l'agence des transports, Rabat, février 2015

[1266] Entre janvier et avril 2009, les sociétés Rafahah, Chennaoui, Zenata adressent un courrier au wali et au maire et président de l'autorité délégante, Mohamed Sajid, demandant à prolonger leur contrat à son arrivée à terme en novembre 2009. Courriers consultés au sein de l'Agence des transports, Casablanca, avril 2014.

[1267] Il s'agit des sociétés Lux transport (90 bus, 540 employés, 7 lignes exploitées), de Chennaoui bus (56 bus, 300 employés, 2 lignes exploitées) et de Rafayah bus (3 lignes exploitées).

[1268] Il s'agit des sociétés Rostrum bus et Tungis bus qui n'opéraient plus qu'une seule ligne avec une vingtaine de salariés.

[1269] Lux Transport appartient au groupe Joumani fondé par Khatri Ould Said Joumani, fils d'un grand cheikh saharaoui qui avait fait allégeance au roi Hassan II dès la veille de la Marche Verte. Le groupe est présent dans plusieurs secteurs :agriculture, pêche, construction, carburant, transport. Sur la famille Joumani, voir : « Les barons du désert », *La Gazette du Maroc*, n°468, 17 avril 2006.s

[1270] Entretien R. Joumani, gérant Lux transport, Casablanca, décembre 2013

Début 2010, la configuration de l'actionnariat de M'dina bus a enfin changé avec l'entrée de la CDG dans le capital de M'dina Bus en avril. C'est le moment du quatrième changement de tactique de la part du wali. Le wali renégocie avec le délégataire le principe de l'exclusivité. Prenant acte de la montée en puissance des conflits sociaux, il conditionne l'achèvement du processus de sortie des concessionnaires à l'embauche, par le délégataire, des salariés des sociétés de transport évincées. L'agence joue alors les intermédiaires en organisant la reprise par M'dina bus du personnel de deux sociétés en contrepartie de l'arrêt de leur activité[1271]. C'est ainsi que le directeur de l'agence m'a raconté cet épisode :

> « On a vu avec M'bus si elle pouvait reprendre les salariés de deux sociétés dont l'actionnaire voulait quitter le marché. Mais il avait beaucoup de salariés, ce qui l'empêchait de partir (...) Les agents des sociétés ont déposé leur CV à l'agence, on a géré avec M'dina bus et cela s'est très bien passé[1272] ».

A la fin de l'année 2010, la subvention de l'État versée à la CGD pour qu'elle entre dans M'dina bus a permis de financer les nouveaux bus[1273]. Cinquième changement de Mohamed Hallab : il se rétracte et revient sur sa promesse d'exclusivité[1274]. Le directeur nommé par la CDG me livre le récit suivant des négociations informelles avec Lux pour reprendre le personnel des autres sociétés.

> « Je suis arrivé ici en novembre 2010 et je suis allé voir le wali. On avait reçu des bus, une centaine, on les avait stockés. Le volume, c'était juste de quoi couvrir le réseau des trois concessionnaires qui étaient encore en activité, exactement comme il en avait été convenu un an plus tôt. Je savais que comme les concessionnaires allaient s'arrêter, pour éviter le problème social, la wilaya allait nous demander de reprendre une partie du personnel (...) Mais là, à la wilaya, on m'a tenu un autre discours. On m'a dit : « on ne fait plus suffisamment confiance à M'dina bus, il faudrait que vous soyez d'abord opérateur sur toutes les lignes du réseau pour que nous arrêtions les concessionnaires »[1275].

La volte-face est expliquée par le directeur de l'AODU : « Au départ, le plan de sortie impliquait que M'dina Bus rachète des bus pour remplacer les bus que l'on sortait du marché sauf que M'dina bus n'avait pas de financement donc on n'a sorti personne. Ensuite les financements étaient là et ils ont commencé à acheter les bus. Mais là, il n'y avait plus personne pour l'écouter »[1276].

Les revirements récurrents du wali Hallab ont été entretenus par la transformation, tout au long du processus, des rapports de force. A chaque fois, la nouvelle configuration modifie la perception que le wali a du monopole.

[1271] Les sociétés Zenata bus et Hana bus qui employaient au total 250 personnes.
[1272] Entretien E. Fraïgui, directeur de l'agence des transports (2008-2014), Rabat, février 2015
[1273] « Casablanca-Transport urbain. La CDG signe avec M'dina bus », *L'Economiste*, 4 janvier 2010
[1274] Entretien M. Lhassani, directeur général de M'dina bus (2010-2016), Casablanca, juin 2014
[1275] Ibid
[1276] Entretien E. Fraïgui, directeur de l'agence des transports (2008-2014), Rabat, février 2015

Au fur et à mesure de la réduction de l'offre des concessionnaires – trois d'entre eux sont sortis du marché au cours du processus de négociation et en 2010 il n'en reste plus que 4[1277] – la perspective de l'exploitation du réseau de bus par une entreprise unique apparaît en effet de plus en plus menaçante. L'attribution du monopole à M'dina Bus est en effet perçue comme « risquée »[1278] par les fonctionnaires de l'administration territoriale et alimente les craintes, notamment celle du secrétaire général de la wilaya, qui fait pression en ce sens sur le wali[1279]. Cette perception de risque est alimentée par la tournure violente que prend la demande de transport dans les quartiers excentrés, comme à Lahrouiyne[1280] où le wali répond en demandant officieusement à Lux transport et aux grands taxis de les desservir. Elle est également nourrie par l'ampleur du problème social posé par les salariés des sociétés qui se sont retirées du marché, qui fait apparaître aux yeux des autorités le coût social du monopole[1281]. Les façons de se comporter des concessionnaires, les savoirs et les compétences qu'ils mobilisent pour négocier ou interagir avec l'Etat modifient également les perceptions. Les opérateurs les plus puissants se mettent en position de rendre service à l'Etat. Ainsi, Lux transport lance un programme d'investissement du bus largement médiatisé[1282], et prend en charge « gratuitement »[1283] le transport scolaire dans les communes rurales périphériques de Casablanca, jouant sur les tensions qui existent sur l'offre de transport et sur l'impossibilité, pour le délégataire, d'y répondre. Comme me l'a raconté le directeur général de Lux Transport :

> « Je savais que M'dina bus ne pourrait pas tout couvrir et donc je me suis dit que les autorités iraient vers ceux qui seraient capables de fournir un service. C'est comme ça qu'on a acheté des bus alors que notre contrat finissait. La veille de l'arrêt de notre contrat, le wali nous a appelé pour nous dire de continuer. »[1284]

Lux Transport a ainsi montré qu'elle partageait les rationalités gouvernementales et qu'elle était à l'écoute des préoccupations des autorités, se mettant en situation de force pour obtenir son maintien, et même mieux, pour y être invitée. Il en a été de même pour la société Rafayah. Muni de bien moins de ressources que son concurrent saharaoui, il a tout de même su utiliser habilement sa position, en recentrant ses capacités opérationnelles sur les lignes universitaires, préoccupation majeure des autorités dans l'organisation sociale du transport[1285]. Là aussi cette stratégie a conduit le wali à reconsidérer l'opportunité de sa sortie[1286].

[1277] Les sociétés Chennaoui bus, Rafahya, Tungis bus, Lux transport et Zenata bus
[1278] Entretiens, wilaya, Casablanca, 2014, 2016
[1279] Entretiens, administration territoriale, Casablanca, 2015, 2016
[1280] En 2010, le gouverneur de la préfecture de Laharaouyine est violement pris à parti par les habitants qui dénonce le manque de lignes de bus : ils encerclent sa voiture. Entretien M. Haffad, président de commune (2009-2015), Laharaouyine, Casablanca, avril 2014
[1281] La cessation d'activité des sociétés de bus privées, entre 2008 et 2019, conduit au licenciement de plus de mille personnes (chauffeurs, receveurs, contrôleurs, mécaniciens et agents de maintenance). Sur le récit des conflits et des mouvements de protestation devant la wilaya, en 2009 et 2010, : « Casablanca. La jungle du transport urbain », *Le Matin du Sahara*, 22 octobre 2011
[1282] « 150 bus Volvo pour Joumani », *L'Economiste* du 26 septembre 2008.
[1283] Entretiens administration territoriale, Casablanca, 2015
[1284] Entretien R. Joumani, gérant Lux transport, Casablanca, avril 2013
[1285] La société Rafayah a concentré son exploitation sur la ligne 197 qui dessert les facultés de Casablanca.
[1286] La société était toujours en exploitation en juin 2018.

L'inflexion des positions du wali s'explique aussi directement par la répétition des conflits suscités par le mode de fonctionnement M'dina bus et le comportement de son principal actionnaire, Khalid Chrouate. Ce dernier a choisi d'intensifier la guerre commerciale avec les concessionnaires en jouant des concurrences entre eux, et a pris directement attache avec certains d'entre eux, attisant les tensions[1287]. Mohamed Chennaoui (de Lux Transport) et Khalid Chrouate en viennent ainsi aux mains[1288], tandis que le gérant de la société Zenata Bus revient sur son accord négocié avec l'agence pour sortir du marché face à l'agressivité de M'dina bus[1289]. L'attisement des conflits renchérit le coût politique d'une intervention du wali et plus encore d'une sortie des concessionnaires les plus puissants.

Enfin, l'entrée effective de la CDG dans le capital de M'dina bus en 2010 transforme les relations de pouvoir entre le wali et la société délégataire du fait du caractère institutionnel de la Caisse et de sa position centrale dans l'architecture de l'économie nationale. La décision de mettre effectivement en œuvre le monopole avait en effet été pour beaucoup motivée par la « menace »[1290] d'une rupture du contrat par la RATP en cas de non application de ce principe inscrit dans le contrat. Mais dès lors que la CDG entre dans le tour de table de M'dina bus, la donne change aussi bien pour la RATP, qui tout d'un coup devient beaucoup moins tatillonne sur ce point, que pour les autorités qui accroît sa marge de manœuvre grâce aux nouveaux compromis qu'elles peuvent trouver grâce à la CDG, et notamment un « échange » entre apport de ressources financières nouvelles et abandon, du moins temporaire, de la mise en œuvre du monopole.

Seules les modalités non formalisées d'intervention du wali ont pu introduire la souplesse nécessaire à cette situation extrêmement complexe et confuse, et au processus de négociation. Ce sont aussi ces manières de faire non institutionnelles qui ont pu faire accepter sans dommage les revirements de position du wali. Et de fait, le wali n'a aucune responsabilité légale dans le secteur, et particulièrement dans la décision de mettre un terme au contrat des différents concessionnaires. C'est Mohamed Sajid, le maire, qui est à la fois l'autorité concédante et l'autorité délégante. C'est lui qui, formellement et juridiquement, est responsable. Même l'agence n'a pas de responsabilité juridique. Aussi le wali est-il en mesure de déroger à la règle de droit par son seul pouvoir symbolique, sa légitimité et sa position non formalisée d'autorité ultime sur le territoire qui permettent de gouverner par laisser-faire, par implicite et par l'absence. Ainsi, par exemple, quand Lux refuse de sortir du marché, le wali laisse les discussions inachevées et il le laisse opérer en toute illégalité, même si le maire envoie un courrier pour signifier à Lux qu'il est en devoir d'arrêter[1291]. Mais ce faisant, le maire ne fait que

---

[1287] « La guerre entre M'dina bus et les transporteurs privés s'exacerbe », *La Vie économique*, 16 mai 2009

[1288] Le 9 septembre 2009, Khalid Chennaoui adresse un courrier au wali et au maire où il relate la violente altercation avec Khalid Chrouate : celui-ci lui avait proposé de reprendre la société concessionnaire, le refus de K. Chennaoui a conduit à une violente altercation physique avec ce dernier qui le menaçait de représailles. Courrier consulté dans les archives de l'AODU.

[1289] La société Zenata bus adresse le 24 janvier 2011 un courrier au wali où elle se plaint du comportement de M'dina bus et demande à revenir sur l'accord négocié avec l'agence en 2009 qui programmait son retrait du march. Archive privée.

[1290] Entretiens, administration territoriale, Casablanca, 2014-2016

[1291] Le 15 octobre 2009, M. Sajid, en tant qu'autorité délégante des concessions de lignes de bus, adresse un courrier aux directeur des sociétés de bus leur signifiant (l'expiration) de leur contrat et leur demandant de « cesser toute

« se couvrir »[1292] car en réalité la décision du wali de maintenir Lux a été prise en accord avec Sajid[1293]. L'autorité et la légitimité de la parole d'État rendent l'intervention du wali opératoire malgré les revirements de position comme me l'ont affirmé différents responsables de la société M'dina Bus, « quand le wali vous promet quelque chose, vous le croyez[1294] ».

Cet épisode longuement relaté permet de voir à l'œuvre comment le wali gouverne : il navigue en fonction des rapports de force. Le wali laisse inachevé le processus engagé avec les concessionnaires précisément pour être toujours capable de prendre en compte ces mouvements, ces changements. C'est ce qui explique que les discussions menées par l'agence aboutissent, en 2011, au maintien en activité de quatre opérateurs concessionnaires, en tout illégalité. Cette illégalité n'est pas seulement tolérée ; elle est en grande partie accompagnée.

iii. Dépasser la crise de 2011-2012 : gouverner par la fiction de la quantification

Au printemps 2011, dans le contexte social mouvementé des « Printemps arabes » qui, au Maroc, prend la forme du « mouvement du 20 Février », les salariés de M'dina bus – au total près de 2 000 – exigent que les augmentations salariales décidées par le gouvernement pour la fonction publique leur soient également appliquées. La menace de grève des employés de M'dina Bus conduit le ministère de l'Intérieur à publier très rapidement une circulaire qui leur en élargit l'octroi. Comme me l'a raconté le directeur général de la société, « le jour de la grève, à midi, nous avons reçu un courrier du Ministère qui affirmait que les salariés de M'dina bus étaient assimilés à la fonction publique[1295]. Mais, d'un point de vue légal, rien n'oblige le délégataire M'dina bus à l'appliquer. La société délégataire se trouve ainsi en position de force face à l'administration et notamment face au wali pour obliger ce dernier à négocier. Sa position est simple : elle est prête à accorder une augmentation de salaire à la condition que le contrat soit mis en œuvre, ce qui veut dire l'arrêt de l'activité des quatre concessionnaires qui opèrent encore en 2011.

Pour faire face à cette nouvelle tension, Mohamed Hallab tente d'inverser les rapports de force en jouant sur l'ambiguïté du statut de la clause d'exclusivité. La hausse du SMIG pour les salariés de M'dina bus est ainsi négociée par le wali en contrepartie d'une compensation de la non-« réalisation » du plan de Valyans qui, on l'a vu, programmait le départ des concessionnaires. Pour ce faire, le wali met en place, en juin 2011, deux commissions : l'une chargée d'évaluer la répercussion d'une hausse de salaire sur la santé financière de M'dina bus ; la seconde chargée de chiffrer le préjudice subi, sur la période 2009-2011, par la société délégataire en raison du maintien de la concurrence. L'objectif est de compenser financièrement

activité de transport public par autobus ». in : Courrier du *Président de la Commune urbaine de Casablanca à Monsieur le directeur de la société (..)*, Royaume du Maroc, Commune urbaine de Casablanca. Cette notification est reprise dans la presse : « Transport urbain à Casablanca : les sociétés privées reçoivent leur notification pour l'arret de leur activité », *La Vie économique*, 20 octobre 2009.

[1292] Entretien, agence des transports, Casablanca, 2015

[1293] Ibid

[1294] Entretiens M'dina bus, Casablanca, 2014, 2015

[1295] Entretien M. Lhassani, directeur général de M'dina bus (2010-2016), Casablanca, juin 2014

la société délégataire, à travers une subvention du ministère de l'Intérieur. Cette décision permet d'apaiser la tension avec l'opérateur délégué qui accepte en contrepartie la hausse salariale.

Mohamed Bennis, à l'époque directeur financier de M'dina Bus, participe aux travails de la commission. Il m'en a donné le récit suivant :

> Le wali Hallab a mandaté l'AODU pour mettre en place les commissions. La première devait évaluer combien couterait à M'dina bus les 600 DH de hausse et la seconde devait évaluer les préjudices par rapport au non-respect des mesures programmées par le plan Valyans. La commission, elle remettait au wali les travaux. Pour le wali, le plus important, c'était la continuité du service. Il ne rentrait pas dans les calculs. On a travaillé avec la Direction des régies qui m'a dit : « j'ai un plafond (de subvention) à ne pas dépasser ». Donc pour évaluer le préjudice, on rentrait les inputs en disant : « voilà il y a eu maintien de la concurrence sur telle ligne, alors que le concessionnaire aurait dû quitter la ligne en 2009, donc le différentiel avec ce que l'on aurait capté comme clientèle est de tant ». Sur chacun des éléments qui était prévu dans le plan Valyans, on a fait une évaluation, on sortait un montant et quand il était trop élevé, on s'arrangeait. Un jour, on a écrit un PV qui détaillait la démarche avec le montant obtenu. C'est celui-là qui a servi de base pour le second protocole d'accord. Le PV a été signé par tous les membres de la commission qui, de cette façon, reconnaissaient le préjudice. C'est le principe de signature qui a fait des mécontents au ministère de l'Intérieur. (...). Le protocole d'accord a été finalisé sous Hallab, mais c'est le wali Bousaid quand il arrive, qui le signe[1296].

Ce récit fait apparaitre le phénomène de « découplage » entre chiffres et réalité sociale mis en évidence par Michael Power et à sa suite par Boris Samuel, dans de tout autres contextes[1297]. Ce découplage, ou disjonction, permet que de nouveaux compromis soient trouvés. Il est un instrument de négociation. La mise en chiffre du préjudice subi par la non réalisation du plan Valyans et par le maintien des opérateurs a dessiné une réalité distincte, construite à partir d'une idéalisation du marché des transport urbains et de sa restructuration, sans tenir compte du coût politique et social que cette dernière représente. En effet en 2008, les hypothèses du plan Valyans sont construites à partir des projections financières du contrat de délégation négocié en 2004. Elles sont construites à partir d'une actualisation des données existantes. Le modèle construit par Valyans a consisté à projeter dans l'avenir « l'impact sur les revenus du délégataire de l'amélioration des conditions d'exploitation »[1298] en construisant des hypothèses de sortie des concessionnaires pour chaque ligne de bus. En 2011, ce sont ces projections qui sont prises en compte pour évaluer le préjudice : la commission chiffre ce qui aurait dû être gagné par l'entreprise si la concurrence sur une ligne avait été respectée[1299]. Mais cette évaluation des effets

[1296] Entretien D. Bennis, M'dina bus, Casablanca, février 2014

[1297] M. Power, *La société de l'audit. L'obsession du contrôle*, La Découverte, Paris, 2005 ; B. Samuel, *La production macroéconomique du réel. op.cit*, 2013

[1298] « Analyse du contrat de Gestion déléguée », *Valyans-Mdina Bus, Accompagnement à la définition du plan de redressement de la société*, doc. cit.

[1299] Les écarts de l'autorité délégante sont analysés à travers deux indicateurs : d'une part, la concurrence des concessionnaires, à travers le non-respect de leur contrat en terme de parc et de lignes et la création de lignes ou le prolongement de lignes des concurrents et d'autre part, la concurrence des « grands taxis ». « Ecarts des

de la concurrence repose sur des hypothèses, des projections, des objectifs définis en amont qui n'ont de réalité qu'au regard d'un marché idéal qui n'existe pas et d'une augmentation du trafic qui n'est qu'imaginée. Il s'agit donc d'une fiction.

Cette réalité quantitative n'a pas réduit l'incertitude de la société délégataire quant à la pérennité de son modèle à venir, mais l'écart produit entre la réalité construite par les chiffres et la réalité politique et sociale des transports urbains a déplacé les lieux du conflit et ouvert de nouveaux espaces de compromis. La fiction construite est « utile ». C'est sur cet écart que se négocie, en juin 2012, la deuxième subvention de l'Etat au délégataire dans un contexte rendu tendu par la détérioration de sa trésorerie[1300]. En fournissant un support objectivable à la négociation, la formalisation de plus en plus poussée de l'exclusivité s'est progressivement autonomisée par rapport aux finalités qu'elle poursuivait. C'est précisément au regard de cette autonomisation et du support qu'elle offre à la recherche de « solutions » qu'il faut comprendre le maintien, jusqu'à ce jour, d'une offre de transport, certes globalement marginale mais importante sur certains segments du marché, en dehors de tout lien formalisé.

Mohamed Hallab rend possible ces nouvelles négociations en établissant des commissions dont le principal instrument est le processus de quantification. Après quelques mois d'enlisement, le changement de wali permet de débloquer le processus : en mai 2012, le nouveau wali, Mohamed Bousaid, se saisit de ce projet de restructuration en cours dans un nouveau contexte créé par l'entrée en exploitation du tramway. Les travaux en cours de la commission lui permettent de négocier avec le délégataire l'adoption d'un système de billetterie électronique[1301].

c. Le rôle du wali-arrangeur : contourner les règles

Le contrat et la condition du monopole engendrent de l'instabilité. Les flous et les vides, les imprécisions du contrat mettent en tension une pluralité d'acteurs. Tout cela est créateur de « moments » qui produisent des raisons d'agir et surtout autorisent le wali à intervenir. Ainsi, la création du comité de coordination et celle de l'agence des transports sont indéniablement des « moments » où se dénouent les conflits et où se libère l'initiative des intervenants. La création de nouvelles instances de pouvoir et le formalisme des positions permettent au wali d'agir, et notamment d'intervenir directement dans le processus de délégation. Cependant cet espace d'intervention n'est pas direct ni institutionnalisé : les nouvelles instances ne donnent pas davantage de pouvoir formel au wali, elles existent par les alliances qui se nouent dans les moments de conflits et qui mettent les acteurs en position d'alliance avec le wali. C'est uniquement cette position stratégique du wali, en partie créée par lui, qui lui donne cette capacité d'exercer son autorité. D'une certaine manière, la création de ces nouvelles instances formalise le ralliement de centres de pouvoir dispersés autour du wali plutôt qu'elle ne confère de nouvelles compétences au wali. C'est précisément la nécessité de cette alliance qui autorise

engagements de l'autorité délégante », dans Valyans-Mdina Bus, Accompagnement à la définition du plan de redressement de la société , op.cit., , p.20

[1300] *Protocole d'accord*, Ministère de l'Intérieur, Royaume du Maroc, « protocole en vue de mettre en place un plan d'action pour l'année 2012 visant à la continuité du service public urbain », 3 août 2012

[1301] Ce point est traité dans le chapitre suivant. Cf. Chapitre 8

le wali à agir. Or on l'a vu, les dynamiques qui amènent à ce que le wali soit placé en centre de gravité du transport urbain, ce sont les conflits : les crises que ces derniers finissent par engendrer et surtout la recherche de leur résolution obligent les différents acteurs à se mettre en disposition de nouer alliance avec celui qui peut les désamorcer du fait de sa position institutionnelle et symbolique, à savoir le wali. Ainsi, dans les moments d'intensification et de généralisation des conflits, comme cela a été le cas en 2006 avec la création du Comité transport et en 2008 avec la création de l'Agence, le wali a constitué le point de ralliement incontestable à des forces jusque-là éclatées, à l'instar du maire, de la DGCL, et de la DRSC. Ces acteurs ont fait alliance avec le wali, le seul à même de contourner les blocages dans les moments de crise. Cette lecture du wali rappelle celle qui a pu être faite du préfet-arrangeur en France ; mais elle fait aussi écho à la théorie segmentaire du pouvoir, classique dans l'analyse du système politique marocain[1302]. Les conflits mettent le wali en position d'arbitrage. Sauf que, à partir de ses positions formelles, le wali ne se contente pas d'arbitrer. Il intervient directement dans le processus de délégation, il opère des choix, il bricole des solutions, bref il procède à ces fameux « arrangements » dont on a vu qu'ils permettaient de dépasser les situations de crise et de renforcer son autorité. La multiplicité des positions du wali et la légitimité de l'État dont il est investi le mettent en position privilégiée pour fabriquer des arrangements qui permettent aux acteurs locaux de dépasser les blocages dans lesquels ils se trouvent et les différentes contraintes qui s'imposent à eux. Ce que montre très précisément l'observation du processus de délégation, c'est que dans le cas des transports urbains, la possibilité qu'a le wali de contourner la règle de droit – celle issue des règles du contrat de gestion déléguée et des règles des contrats des concessionnaires – le met en position privilégiée pour fabriquer de l'arrangement et trouver une solution au blocage, mais que cette possibilité passe par des modalités très particulières. L'absence de responsabilité juridique dans la gestion du transport urbain notamment donne la possibilité au wali de contourner les dispositions contractuelles et de jouer aux marges de la légalité. En effet comme je l'ai montré, l'absence de compétences légales dans les positions formelles (dans le Comité puis dans l'Agence des transport) permet au wali d'intervenir de manière non formalisée dans le processus de mise en œuvre du contrat, et ce contrairement au maire, et plus encore de donner une légitimité à un arrangement illégal pour atteindre un objectif de pacification sociale et d'ordre public (qui concrètement passe par le maintien d'une offre de transport additionnelle, en toute illégalité). Surtout, l'autorité du wali et la légitimité que lui confère la représentation de l'Etat rendent crédible et opératoire le mode informel de son intervention. Ce registre informel d'intervention permet de revenir sur les arrangements passés et de contourner les règles de différentes manières : détournement de l'usage formel de l'entité de contrôle, manipulations des contrats des concessionnaires pour déroger aux règles de la concurrence ; inachèvement des discussions avec l'un des concessionnaires face à son refus de signer un contrat d'une seule année ; processus de quantification et fiction des chiffres « justes » ; dérogation à la règle de droit en le laissant opérer.

[1302] E. Gellner, *Saints of the Atlas*, Weindefeld and Nicolson, Londres, 1969 ; J. Waterbury, *The Commander of the Faithful. The Moroccan Political Elite, a Study in Segmented Politics*, Columbia University Press, New York, 1970; A. Hammoudi, « Segmentarité, stratification sociale, pouvoir politique et sainteté. Réflexion sur les thèses de Gellner », *Hespéris Tamuda*, vol. XV, 1974, p. 147-174; R. Jamous, *Le sultan des frontières, Essai d'ethnologie historique du Maroc*, Société d'ethnologie, Nanterre, 2017.

Contourner les règles pour « servir l'Etat » : les arrangements et leurs logiques

Le contournement des règles ne s'inscrit pas dans le registre de l'illégal ou de l'illicite ; il ne vise pas à contourner l'Etat mais bel et bien à le servir et à asseoir son autorité au nom du respect d'un ordre, un ordre politique et social. Face à la clause du monopole, les interventions des walis Kabbaj, Hallab et Boussaid ont consisté à déplacer la violence des conflits sur des acteurs autres que l'Etat, à apaiser les tensions avec les opérateurs et à désamorcer, au fil du retrait des sociétés concessionnaires, les conflits induits par la réduction de l'offre de bus et d'emplois, en bricolant de nouvelles solutions. Ce sont ces logiques d'apaisement des conflits et *in fine* de pacification des relations dans l'espace public qui ont commandé les arrangements des walis et donc le contournement des règles. Ce faisant, cette logique de respect de l'ordre public a conduit à opérer une décharge sur la société délégataire M'dina bus en la laissant, par le jeu de la « guerre commerciale »[1303] contre les privés, opérer une reconquête verticale du marché des transports urbains.

C'est en effet un jeu subtil sur la concurrence, combinant laissez-faire vis-à-vis du délégataire et contrôle discontinu sur les opérateurs qui a permis d'éjecter du marché la plupart des anciens concessionnaires (les douze entreprises privées de transport sur les dix-huit existantes) et de redéfinir les relations de pouvoirs entre acteurs du transport urbain. La concurrence de M'dina bus s'est opérée par à-coups, concessionnaire par concessionnaire, soit par le jeu discontinu d'ouverture et fermeture de ligne, soit par la mobilisation renforcée du parc du délégataire sur une ligne donnée[1304]. La discontinuité des contrôles sur les concessionnaires, organisés de manière asymétrique et aléatoire, est venue intensifier ou au contraire ralentir la pression sur un opérateur donné[1305]. L'asymétrie de la concurrence et des opérations de contrôle a empêché la formation de solidarités entre les concessionnaires. Elle a limité de ce fait les mobilisations communes et a favorisé chez les concessionnaires la recherche de points d'appui et d'alliances pour mobiliser les ressources nécessaires à leur redéploiement sur d'autres marchés ou sur d'autres villes, et pour certains d'entre eux pour consolider leur position à Casablanca en recentrant leurs forces opérationnelles sur leurs itinéraires les plus rentables. Tout ceci a été permis par la position hybride et baroque d'arrangeur du wali qui s'avère donc être bien davantage qu'un wali arbitre. Au nom de la paix sociale et du respect de l'ordre, le wali prend des initiatives, oriente les interprétations et le sens donné aux actions, légitime des solutions en en délégitimant d'autres et organise l'intervention publique.

[1303] Expression employée par le directeur général de M'dina bus lors de nos entretiens

[1304] A titre d'exemples : la ligne 97 qui est exploitée par la société Rafahya bus et la société délégataire. Entre décembre 2006 et mars 2008, M'dina Bus y exploite 10 bus qu'elle réduit à 7 entre 2008 et 2009. En décembre 2010, M'dina bus place sur cette ligne 20 bus soit le parc maximal de Rafahya programmé sur cette ligne, dont le contrat est arrivé à échéance le 19 mai 2010. Chennaoui Bus partage 2 lignes avec M'dina Bus, 56 et 143. La ligne 56 est ouverte par M'dina Bus en février 2006. Elle place un volume maximal de 23 bus sur ces 2 lignes entre décembre 2006 et juillet 2007. Puis en 2009, elle réduit son parc à 3 bus sur la ligne 143 et arrête la desserte de la ligne 56.

[1305] *Fiches de contrôle, Synthèse*, Division des transports et suivi des concessions, Commune urbaine, de Casablanca, 11 décembre 2009. Document interne

La signification des arrangements du wali : organiser la « décharge »

Au regard du processus de sortie des concessionnaires privés, dont l'éviction ne s'est jamais directement faite par la force du contrat, la trame des évènements, que j'ai tenté de restituer dans toute leur contingence, montre ainsi que les interventions directes des représentants de l'État auprès des concessionnaires ont conduit à accélérer ou à ralentir le processus de « décharge » sur le délégataire mais qu'elles n'en ont jamais, in fine, inversé la logique.

L'absence de contrôle à l'égard du délégataire a permis à l'opérateur de redéfinir les modalités de la concurrence sur les lignes exploitées conjointement avec l'un des concessionnaires. En 2007 en effet, la campagne que lance le wali Kabbaj ne cible que les bus privés. Dans le quotidien de l'action publique, le wali n'était pas directement en charge du contrôle des indicateurs de suivi du contrat de gestion déléguée traité par le service permanent et mis à disposition de l'autorité délégante ; c'est uniquement la proximité du wali avec le personnel du service permanent et la pluralité des règles à sa disposition pour exercer des contrôles sur le terrain qui l'ont mis en position et en capacité d'agir. C'est donc par le truchement de relations et de dispositifs autres que le wali a pu avoir de l'influence dans la recomposition du transport urbain. Le fait de détourner le regard des pratiques du délégataire a constitué ainsi la principale modalité d'ajustement de l'opérateur pour sa « reconquête » verticale des lignes d'autobus. Ici, c'est le « laisser-faire » qui caractérise le pouvoir du wali dans le transport urbain, dans une compréhension du laisser-faire comme forme de gouvernement quand la maîtrise totale est impossible, une forme de gouvernement par l'absence, mais une absence momentanée et calculée[1306].

La décharge sur le délégataire apparaît donc comme une logique et une manière de faire partager par l'ensemble des intervenants. Les négociateurs du contrat, en premier lieu, puisque la logique d'une décharge sur l'opérateur délégué pour réorganiser en creux le secteur est présente dès la négociation du contrat, sous une forme très formalisée. Je l'ai montré à travers l'analyse du schéma de délégation et la construction des projections financière : la compréhension partagée par les négociateurs (opérateurs et représentants de l'administration) qu'une reconquête rapide du secteur était possible par la seule force gestionnaire de l'opérateur délégué et que la concurrence disqualifierait par elle-même les concessionnaires a eu des traductions concrètes. Elle a autorisé la formulation implicite du monopole, dénommé « condition d'exclusivité ». Mais les négociateurs n'ont pas été les seuls à recourir à la décharge. Le maire et les membres de l'autorité délégante ont eux aussi très clairement exprimé, dans les premiers comités de suivi, le souci de laisser tranquille l'opérateur délégué, le temps qu'il s'impose sur les opérateurs. La décharge est donc aussi une manière-de-faire de l'opérateur délégué, mais qui prend alors une signification précise toute autre : pour le

[1306] B. Hibou, *Anatomie politique de la* domination, op.cit., chapitre 8, qui s'inspire de Michel Foucault sur le laisser-faire comme mécanisme autorégulateur quand la domination totale est impossible, notamment dans *Sécurité, territoire, population. Cours au Collège de France 1977-78*, Gallimard, Le Seuil, Collection Hautes Études, Paris, 2004.

délégataire, il s'est avant tout agi de donner la priorité à l'opérateur délégué dans la régulation du secteur.

Pour autant, la décharge n'opère pas sans conflits avec l'opérateur délégué, notamment du fait de la guerre commerciale qu'il a entamée à l'encontre des sociétés concessionnaires. L'exacerbation de la compétition avec les bus privés a accentué les déséquilibres de sa trésorerie et mis en porte à faux le schéma de délégation construit sur le principe d'une concurrence régulée. Les tensions avec la société délégataire, et plus particulièrement avec son actionnaire international, la RATP, ont été apaisées grâce à la série d'études et d'audit engagés par l'administration centrale, sous la présidence du wali. Ces études et audits ont permis d'opérer une décharge de responsabilité sur l'autorité délégante et de trouver de nouveaux compromis avec l'opérateur délégué. L'élaboration du plan de restructuration du cabinet Valyans a en effet ouvert la voie à l'entrée, fin 2008, de la Caisse des Dépôts et Gestion (CDG) dans le capital de M'dina bus et au versement d'une première subvention publique. De même, en 2012, le processus de quantification des préjudices subis par la « non-réalisation » des mesures du plan Valyans a permis de définir le montant d'une seconde subvention. La décharge, ici, apparaît comme une modalité de gouvernement qui permet de jouer sur divers niveaux de responsabilité et d'action, de jouer donc sur la diversité des acteurs de gouvernement pour trouver, en fonction des rapports de force, la solution momentanément acceptable.

La décharge apparaît ainsi comme une technique de gouvernement efficace, mais aussi comme une technique violente. C'est une technique qui ne prend en compte que ceux qui représentent une « nuisance », qui font courir un « risque » (réel ou supposé) pour l'ordre public et la paix sociale. C'est une modalité de ce gouvernement indirect évoqué en première partie de cette thèse, qui renvoie au mode impérial de gouvernement, ce qui la rend finalement « normale », acceptable et acceptée.

Chapitre 8. Le maire, le wali & le tramway : le gouvernement au moindre coût au service d'une reconfiguration de la maîtrise du territoire

Le chapitre 7 a montré l'importance de la « décharge » dans l'exercice du pouvoir. Pour l'acteur qui nous intéresse, en l'occurrence le wali, cette forme de gouvernement indirect est passée par la montée en puissance de nouveaux instruments d'intervention comme, par exemple, le comité de coordination des transports urbains ou l'Agence organisatrice des déplacements urbains (AODU). Ces nouveaux instruments sont directement liés aux transformations institutionnelles qu'a connu le gouvernement de la ville. Je propose dans ce chapitre d'analyser plus en détail ces transformations en interrogeant la reconfiguration des instruments d'intervention à la disposition du wali face à la montée en puissance de nouveaux dispositifs et de nouveaux acteurs de gouvernement. Plus spécifiquement, je vais maintenant m'intéresser à une transformation majeure du gouvernement urbain et à ses impacts sur l'exercice du pouvoir du wali, à savoir l'opération de décentralisation institutionnelle en 2003. Le principe d'unité de la ville qu'elle édicte a réorganisé en profondeur l'architecture communale de Casablanca, faisant émerger une nouvelle figure décisionnelle, le maire, qui est le président du conseil de la ville.

Dans les deux précédents chapitres, j'ai mis en évidence les façons par lesquelles le wali a joué de la conjoncture et des situations pour se créer des espaces de manœuvre et de monopole dans un domaine, le transport urbain, où il n'a légalement et institutionnellement aucune compétence directe. C'est ce que j'ai appelé des « moments pour faire », des moments créés tout à la fois par des stratégies, des tactiques, des improvisations, des inventions, des jeux sur les rapports de force. Dans ce chapitre, je voudrais continuer l'analyse de ces arts-de-faire du wali pour s'imposer et gouverner, mais dans une autre configuration, celle où un nouvel acteur politique monte en puissance. Concrètement, comment le wali se crée-t-il des marges de manœuvre et des espaces d'action, et donc de pouvoir, face au renforcement du rôle accordé aux élus locaux, et au premier d'entre eux, le maire, qui avec le processus de décentralisation devient un véritable acteur décisionnel ?

Pour étudier la réinvention des relations entre le wali et les élus politiques, je propose de varier la focale d'analyse et, pour cela, de centrer l'observation sur un objet très spécifique, le tramway. Sa construction a été un projet dont le maire de Casablanca, Mohamed Sajid, s'est saisi dès le lendemain de son élection à la présidence du conseil de la ville, le 23 octobre 2003. Le tramway est un terrain d'étude particulièrement intéressant car sa réalisation, qui a couru de 2004 à 2012, a fait l'objet d'un investissement politique important par le maire de Casablanca en personne. Le tramway a été la « chose du maire ». Aussi, sa réalisation donne à voir les manières par lesquelles les walis qui se sont succédés à Casablanca durant cette période ont composé, joué et fait avec la figure du maire.

Dans une première partie, je reviendrai sur les transformations politiques de la ville. En 2003, la réunification des instances communales en une structure unique, le conseil de la ville, mais aussi la personnalité du nouveau président du conseil de la ville, Mohamed Sajid, qui crée littéralement la figure du « maire », modifient la nature des projets urbains défendus jusque-là

par les élus locaux. Ce sont ces transformations qui rendent possible la réalisation du tramway et lui donnent une signification politique. Ce faisant je donnerai à voir la charge politique et symbolique majeure que Mohamed Sajid donne à cette réalisation, en y investissant temps, moyens et énergie. Cette analyse me permettra d'interroger les effets de l'émergence de la figure du maire-aménagiste sur la figure de l'État-ingénieur, représentée par le wali.

Dans la seconde partie, je suivrai plus particulièrement deux étapes importantes dans la réalisation de cette nouvelle infrastructure : sa mise à l'agenda, réalisée par le wali Mohamed Kabbaj, avec en 2008 l'annonce officielle du tramway par le roi ; son achèvement, effectué sous l'autorité du wali Boussaïd, en décembre 2012, comme s'y était engagé le maire. Ces deux moments me permettront de montrer comment les walis réinventent des manières de faire et d'agir face au maire, comment ils font et composent « avec » le maire. L'expertise ingénieure et financière de ces deux walis, anciens du ministère de l'Équipement et des Finances, leur permet d'inventer de nouveaux dispositifs et de nouvelles manières de faire. L'un et l'autre introduisent de nouvelles formes de technicisation et technocratisation de l'action publique qui rendent possible la réalisation du tramway en contournant les contraintes financières et politiques qui existaient jusque-là. Je montrerai que ces nouvelles modalités d'action permettent de faire l'économie non seulement d'une refonte du dispositif de financement à travers lequel l'État assure son contrôle sur le territoire mais aussi l'économie d'une réflexion sur l'organisation politique de la gestion du transport public à Casablanca. Elles rendent ainsi possible l'impasse sur des questions, ô combien politiques, comme les rapports entre local et central ou la distribution de la fiscalité.

A travers l'analyse de la réalisation du tramway à Casablanca, mon objectif est donc de montrer comment les nouvelles expertises caractéristiques de ceux qu'on appelle les « techno-walis » permettent de gouverner « à moindre coût », une performance qui assure à l'État la maîtrise du territoire face à la montée de nouvelles concurrences.

1. La montée en puissance du maire, une nouvelle figure décisionnelle.

a. Ce que change l'adoption d'une nouvelle charte communale.

i. Les conditions d'émergence du « principe d'unicité de la ville »

Les élections communales de septembre 2003 inaugurent la mise en place d'une nouvelle charte communale, adoptée au parlement en octobre 2002[1307]. Cette dernière affiche le principe d'« unicité de la ville » en rupture avec la logique de division des agglomérations urbaines en plusieurs communes qui avait prévalu depuis les années 1980 et qui constituait un mode de gouvernement à part entière[1308]. A Casablanca, le fractionnement de la municipalité avait débuté en 1976 et s'était intensifié à partir de 1981 dans un mouvement quasi-continu[1309] de sorte qu'à la veille de la réforme communale de 2002, Casablanca était divisé en 27 communes urbaines et comptait au total 1 200 conseillers communaux[1310]. Les communes disposaient d'une autonomie juridique et financière et de leur propre administration, mais la faiblesse de leurs moyens budgétaires, la subordination de la fiscalité locale à celle de l'État et la très faible déconcentration des budgets ministériels rendaient le dispositif communal extrêmement dépendant, d'un point de vue technique et financier, à l'égard de l'Etat[1311].
Cela « plaçait les élus dans une position de négociations »[1312] perpétuelle avec l'administration de tutelle, c'est-à-dire le ministère de l'Intérieur. De cette façon, la force d'action d'un président de commune était étroitement liée à son insertion dans les relations de pouvoir au niveau central, et concrètement à son aptitude à négocier et à mobiliser des ressources.
Instance supra-communale, la Communauté urbaine de Casablanca (CUC) regroupait les présidents et vice-présidents de communes[1313]. Elle gérait les services et équipements communs : le transport, l'eau, l'électricité mais aussi les abattoirs ou le marché de gros. Cette instance supra-communale disposait d'une autonomie juridique et financière mais elle ne se substituait pas aux communes : le chevauchement de compétences avec ces dernières et le flou des textes sur ses prérogatives laissaient une grande marge d'interprétation et de pratique[1314]. C'est ce qui

---

[1307] Dahir n°1-02-297 du 3 octobre 2002 portant promulgation de la loi n°78-00 portant charte communale
[1308] M. Catusse, R. Cattedra, M. Idrissi Janati, « Changer d'échelles de gouvernance ? Réflexions autour de la promulgation de la Charte communale de 2002 au Maroc », in J. Miossec (dir.), *Terrains et échelons de la gouvernance: expériences en France et au Maghreb*, Paris, L'Hamattan, 2009, pp. 139-169
[1309] Le fractionnement a débuté en 1975, avec la division de la de la municipalité en 4 communes puis 5 en 1976 : il s'est intensifié en 1981, avec le passage, entre 1981 et 1990, de 5 à 17 communes puis en 1992, à 27 communes et 29 en 1997
[1310] A. Kaouia, « Gouvernance urbaine et politique d'agglomération : le Cas du Grand Casablanca », in J. Miossec (dir.), *Terrains et échelons de la gouvernance…, op.*. cit, p. 79
[1311] J. Chabih, *Les finances des collectivités locales au Maroc : essai d'une approche globale des finances locales*, L'Harmattan, Paris, 2000
[1312] Ibid, p. 159
[1313] La formule des Communautés urbaines est instituée par la Charte de 1976. Elle est d'abord mise en place à Casablanca en 1982 puis Rabat en 1984 et elle a été introduite à partir de 1992 dans 12 agglomérations. Le président de la CUC est élu au suffrage indirect, parmi les présidents de commune.
[1314] A. Iraki et M. Ziadi, « De la communauté urbaine à l'unité de la ville » in P. Signoles, (éd.) *Territoires et politique*s *dans les périphéries des grandes villes du Maghreb*, Karthala, Paris, 2014, pp. 347-350

explique que l'influence des CUC a « varié selon les villes, les contextes et les hommes »[1315]. A Casablanca, l'élection, en 1992, d'Abdelmoughit Slimani, beau-frère de Driss Basri, à la tête de Communauté urbaine de Casablanca a permis et conforté la montée en puissance de l'instance supra-communale[1316]. Celle-ci a été affirmée de manière institutionnelle, deux ans plus tard avec, en 1994, avec la suppression du dispositif d'exception pour Casablanca, qui faisait notamment du wali l'autorité exécutive de la CUC, permettant le retour des compétences exécutives au sein des instances communales et supra-communales[1317].
Réélu aux élections communales de 1997, Slimani est resté huit années à la tête de la communauté urbaine et de la commune des Roches noires, sa circonscription électorale. Durant ce « règne sur la communauté urbaine »[1318], sa proximité à Driss Basri lui a assuré une influence auprès des membres de la CUC et la constitution, avec les présidents de communes alliés, d'une importante clientèle politique et de solides fiefs communaux. L'éclatement de la scène communale en une multitude de « lieux » a ainsi multiplié les points d'appui de l'Etat, favorisant une « structure rhizomatique »[1319] du gouvernement de la ville qui, comme je l'ai montré dans le chapitre 6 pour la gestion du transport urbain, permet à l'action de l'Etat de transiter par des ramifications sous-terraines, fluides et surtout non exclusives.

Au tournant des années 2000, la fragmentation communale apparait sous un nouveau jour. Trois dynamiques l'expliquent.
On assiste d'abord à une certaine autonomisation du clientélisme municipal avec la montée en puissance des élus. En 1997, l'appel d'offre pour renouveler les concessions d'autobus, qui a été porté par la CUC, en fournit un exemple emblématique. Comme je l'ai montré au chapitre 6, l'afflux de soumissionnaires de manière non anticipée par le ministère de l'Intérieur met au jour la pluralisation des centres de pouvoir et la perte d'emprise du ministère sur la ville, conduisant au blocage de l'appel d'offre par Driss Basri.
Le changement de profil à la tête de la CUC constitue un deuxième facteur explicatif du changement de regard. En septembre 2000, dans le cadre du mouvement de « dé-basrisation »[1320] des institutions, la « destitution »[1321] d'Abdelmoughi Slimani par le conseil de la ville fait apparaître la réalité des pouvoirs institutionnels de la CUC. Son remplaçant, Saâd Abassi,

---

[1315] M. Catusse, R. Cattedra, M. Idrissi Janati, « Changer d'échelles de gouvernance ? Réflexions autour de la promulgation de la Charte communale de 2002 au Maroc … », art. cit., p. 157.
[1316] Abdelmoughit Slimani, dont la sœur épouse Driss Basri dans les années 1980, était cadre à la CNSS, dont il est promu secrétaire général en 1992. En 1983, il est élu député-maire de la commune de Roche noire, sous l'étiquette de l'Union Constitutionnelle (U.C), un parti de l'administration. Aux élections communales de 1992, il est élu président de la CUC.
[1317] Voir le chapitre 4
[1318] J. Chibli, « La chute d'un caïd», *Maroc hebdo*, 15 septembre 2000
[1319] Sur le concept d'Etat-rhizome: J.F Bayart, *L'Etat en Afrique. La politique du ventre*, Fayard, Paris, 1989
[1320] P. Vermuren, *Le Maroc de Mohamed VI, la transition inachevée*, *op. cit.*, p. 82
[1321] Le 21 septembre 2000, neuf mois après le limogeage de Driss Basri: une séance extraordinaire de la communauté urbaine est convoquée par le bureau de la CUC qui vote la destitution de Slimani. L'opposition s'abstient dénonçant l'ingérence du ministère de l'Intérieur et ce sont les proches de Slimani qui votent sa destitution, comme A. Kemou du même parti UC qui sera inculpé plus tard pour mauvaise gestion. Sur ce sujet: M. Catusse, « Affaires, scandales et urnes de verre à Casablanca. Les ambiguïtés de la démocratie locale à l'ère de la bonne gouvernance », *Annuaire de l'Afrique du Nord*, vol. 39, 2001, voir la partie « A. Slimani, le vice et la vertu dans la ville blanche », p. 290 qui reprend la chronique des évènements.

président de la commune de Sidi Belyout est « peu connu du monde politique »[1322]: « Entrepreneur prospère », membre du RNI, un parti de l'administration, Saâd Abassi est entré en politique à la fin des années 1990. Son élection à la présidence de la CUC s'est faite « par défaut »[1323], le privant d'une majorité solide au sein de l'assemblée supra-communale. Le fait que Saad Abassi n'ait pas à l'instar de son prédécesseur de forte relations de proximité au ministère de l'Intérieur et à ses réseaux de pouvoir a mis en évidence que le président de la CUC en soi, c'est à dire son statut institutionnel n'a finalement que peu, voir pas de ressources : le changement de président a ainsi contribué à montrer le « roi nu ».

Enfin, quelques mois plus tard, la nomination d'un wali au profil nouveau renforce cette perception. L'arrivée en juillet 2001 de Driss Benhima à la wilaya introduit une nouvelle manière d'appréhender la ville qui influe fortement sur l'appréciation qui est faite sur l'organisation communale. Au regard de la rationalité gestionnaire du nouveau wali, l'éclatement des structures de gestion de la ville apparaît comme quelque chose de dysfonctionnel. La « Vision de développement »[1324] qu'il remet au roi fait ainsi de la fragmentation communale le principal obstacle au développement de Casablanca. Mais cette perception du wali s'alimente aussi du rapport qu'il entretient aux élus. Le wali a un rapport distant aux élus communaux : il est méfiant, voir méprisant vis-à-vis d'eux, mais il est surtout dirigiste ce qui ne facilite pas les rapports entre eux et l'empêche de construire les conditions d'une négociation fructueuse avec eux[1325]. C'est pour cela que le wali Benhima pense à s'appuyer sur le président de la CUC, Saad Abassi, pour mobiliser le conseil communal. Mais l'incapacité de celui-ci à construire une alliance stable avec les présidents et vice-présidents des communes[1326] entrave l'action de Driss Benhima et la rend plus complexe à mettre en œuvre. C'est dans ce contexte de reconfiguration des relations de pouvoir et des rapports de force que la mobilisation des présidents de commune par le président de la CUC en tant qu'intermédiaires apparaît peu effectif et que l'éclatement communal devient quelque chose de problématique.

Le retour à une municipalité unique émerge ainsi comme la solution à une situation désormais considérée comme dysfonctionnelle. Mais on le comprend : ce caractère problématique et l'idée d'un retour à l'unicité communale émergent des mutations dans la fonction d'intermédiation politique et des nouveaux rapports de force entre acteurs, et non du souci de voir émerger une municipalité puissante et un pouvoir fort. C'est aussi ce qui explique que les élus ne s'approprient pas cette nouvelle réforme de reconfiguration des pouvoir municipaux.

Le principe d'une réunification des instances communales, défendu par le wali Benhima de Casablanca[1327] mais aussi par le wali Hassad, nommé en 2001 à Marrakech, trouve un écho dans le projet de décentralisation institutionnelle, engagé à la fin des années 1990, et va lui donner de la consistance. En effet, en 1998, à l'occasion du 7ème congrès des collectivités locales, la

[1322] « Un fauteuil périlleux. Saâd El Abassi, nouveau maire de Casablanca », *Maroc Hebdo*, 7 mai 2001
[1323] S. Abassi a été élu par 56 voix contre 33voix contre au prix de difficiles marchandages politiques
[1324] Voir le chapitre 6
[1325] J'ai montré et analysé ce point en détail dans le chapitre 6
[1326] F. Z Thory, « CUC: les élus lavent leur linge sale en famille », *L'Economiste*, 2 septembre 2002
[1327] « Benhima anticipe sur l'unicité de la ville », *L'Économiste*, 5 juillet 2002

Direction Générale des Collectivités Locales (DGCL) du ministère de l'Intérieur relance la décentralisation mise en œuvre en 1976 par la charte communale, en proposant un nouveau texte : ce dernier ne vise pas à réformer la pratique communale, mais à « comble(r) les lacunes, les insuffisances du texte originel de 1976 »[1328]. Un an plus tard, l'intronisation de Mohamed VI donne une autre envergure au projet de décentralisation qui devient le grand projet politique du nouveau règne[1329]. Le roi s'appuie sur la rhétorique et sur les arguments des bailleurs de fonds, notamment sur les objectifs de « bonne gouvernance », de la « participation », de l'« appropriation » des « acteurs locaux »[1330]. Cependant, cette référence discursive à la décentralisation ne se décline en aucun contenu concret. Aussi, dans ce contexte, la proposition de réorganiser les instances de gestion à l'échelle locale en unifiant les instances municipales vient donner un contenu à ce grand projet. A l'automne 2001, au lendemain de la remise au roi de leur diagnostic urbain, les nouveaux walis sont invités par la DGCL à participer aux travaux sur la réforme de la charte communale[1331]. Au printemps 2002, celle-ci est finalisée: elle reprend le projet de la DGCL qui réaménageait sans grand changement celui de 1976[1332] mais – et c'est le seul élément nouveau – elle réorganise les instances communales des grandes agglomérations urbaines en une administration unique[1333]. Le « principe d'unicité de la ville » affiché par la charte lui donne son caractère novateur ainsi que la rhétorique qui l'accompagne : la refonte de l'organisation communale se fait au nom d'une gestion plus efficace et d'une plus grande cohérence dans le fonctionnement urbain[1334]. Ce faisant, en donnant du contenu à la décentralisation, le principe d'unicité de la ville fait l'impasse sur la question des transferts de pouvoir de l'Etat aux communes. La nouvelle charte communale ne prévoit en effet aucun transfert de pouvoir supplémentaire de l'Etat aux communes. Certes, elle prévoit un allégement de la tutelle du ministère de l'Intérieur sur les élus locaux, mais de manière très modérée[1335]. Soumise au parlement « dans le grand mouvement préparatoire des élections législatives de 2002 »[1336], la loi a été adoptée « sans bruit ni débat passionné »[1337] : les discussions se sont essentiellement cristallisées sur la réduction du nombre de territoires politiques et du nombre de sièges à pourvoir. La nouvelle charte communale est mise en œuvre par les élections communales de septembre 2003. La réorganisation de l'appareil communal installe un système d'administration unifiée par fusion des communes, qui deviennent des arrondissements, sans autonomie ni financière ni juridique. En outre, certaines communes disparaissent, absorbées

---

[1328] M. Ibrahimi, *La commune marocaine : un siècle d'histoire. De la veille du protectorat à 2009*, Remald, Rabat, 2010, p. 153.

[1329] *Discours de Sa Majesté le Roi Mohamed VI à l'occasion du premier anniversaire de l'Intronisation du Souverain, 30 juillet 2000*, Royaume du Maroc, Ministère de l'Intérieur, Portail des Collectivités locales. http://www.pncl.gov.ma/fr/Discours/TTDiscours/2000/Pages/Rabat-30-Juillet.aspx

[1330] Ibid

[1331] Entretien Driss Benhima, Casablanca, février, 2016

[1332] Sur les similitudes du projet de la DGCL en 1998 et celui de 2002, voir l'analyse de M. Ibrahimi, *La commune marocaine, op. cit.*, pp. 210-211

[1333] Les villes de plus de 500 000 habitants. Six en l'occurrence : Casablanca, Rabat, Salé, Fès, Marrakech et Tanger

[1334] Sur les discours autour de la nouvelle charte communale : M. Ibrahimi, op. cit. p. 250

[1335] La charte allège à la marge la tutelle du ministère de l'Intérieur sur les collectivités locales : le contrôle de légalité est fixé à un certain nombre de matières énoncés par la loi; les délais de visa sur les actes du président de commune sont fixés et réduits.

[1336] M. Ibrahimi, *La commune marocaine,* op.cit., p. 154

[1337] ibid.

par de nouveaux arrondissements, réalisant ainsi l'objectif de réduction du nombre de circonscriptions politiques et d'élus.

ii. Redéfinition des rapports entre le maire et les présidents d'arrondissement et concentration des pouvoirs aux mains du maire

Si la nouvelle charte ne transfère aucune compétence supplémentaire aux communes, la réorganisation du dispositif communal opère en revanche "une profonde redistribution des pouvoirs à l'échelle territoriale au profit du conseil de la ville et de son président"[1338]. Ainsi à Casablanca, les 27 communes urbaines disparaissent de l'architecture institutionnelle : la ville est désormais administrée en une municipalité unique, le conseil de la ville qui s'appuie sur 16 conseils d'arrondissements formés par les anciennes communes et par la fusion de certaines d'entre elles.

Le conseil de la ville « exerce les fonctions de droit des anciennes communes urbaines : il lui appartient le pouvoir décisionnaire, il gère les budgets de la ville, et il s'occupe des grands projets urbains ». Les arrondissements, à la différence des anciennes communes, n'ont pas de personnalité juridique. Leur rôle est la gestion des équipements publics et des affaires de proximité mais cela sans compétence en matière d'investissement. A cet effet, le maire (président du conseil de la ville) met à leur disposition un personnel et une dotation financière pour le fonctionnement. Le passage de 27 communes à une structure d'administration unique réorganise aussi l'administration communale : les 21.700 agents communaux relèvent désormais du conseil de la ville[1339].

Les rapports entre le président du conseil de la ville, (l'ancienne CUC) et les présidents d'arrondissements (les anciennes communes) se trouvent ainsi réorganisés dans une nouvelle architecture[1340]. Leur dotation est programmée annuellement par le conseil de la ville : « ce dernier exerce un fort contrôle sur l'arrondissement et joue pratiquement un rôle d'autorité hiérarchique[1341] ». En outre, leur pouvoir sur le conseil de la ville a été limité : ils n'ont plus la possibilité de démettre le président du conseil ce qui renforce l'autonomie de ce dernier à leur égard. Cette compétence a en effet été supprimée dans la nouvelle charte : elle assurait dans le système antérieur, « l'emprise »[1342] des élus sur le président de la CUC. Enfin, leur pouvoir d'administration et de gestion au sein du conseil de la ville, dépend de la délégation de pouvoir que le maire décide : le fonctionnement du conseil repose en effet sur un bureau, composé des 15 adjoints du maire (vice-président) et de trois commissions permanentes ; les membres sont

[1338] A. Iraki, « Réformes institutionnelles, refonte des territoires et rapports de pouvoirs dans la ville », *Les Cahiers d'EMAM*, n°19, 2010, url : http://emam.revues.org/116.
[1339] A. Iraki et A. Ziadi, « Cadres techniques : cadres communaux et refontes administratives dans les grandes villes du Maroc : le cas de Casablanca », in L. Zaki (dir.), *L'action urbaine au Maghreb. Enjeux professionnels et politiques*, Paris, Editions Khartala, 2011, p 117-142
[1340] « Changements institutionnels et pratiques de pouvoir à Casablanca : quels rapports entre la mairie et les arrondissements » in P. Signolles (ed.) *Territoire et politique*, op. cit., pp. 385-390
[1341] Ibid, p. 227.
[1342] M. Ibrahimi, *La commune marocaine* .., op. cit., p. 227

certes soumis au vote de l'assemblée communale mais leur pouvoir effectif au sein des organes exécutifs est tributaire des pouvoirs que leur délègue le maire[1343].

Ainsi, la nouvelle architecture crée « de nouvelles hiérarchies »[1344] entre les élus, hiérarchies qui dépendent étroitement de la proximité au président du conseil de la ville. Cette hiérarchie se concrétise d'abord entre les élus d'arrondissement qui participent au conseil de la ville et ceux qui n'y participent pas, car seuls les présidents d'arrondissement et leur adjoint (soit, au total, 131 conseillers d'arrondissement sur 500) siègent au conseil communal. La hiérarchie s'exerce ensuite au sein du conseil de la ville entre les responsables d'arrondissement qui siègent ou sont représentés au sein des organes de fonctionnement du conseil dont la désignation dépend du maire.

A Casablanca, le président du conseil centralise les pouvoirs communaux de plusieurs manières. Il le fait, en premier lieu, par le jeu des nominations. A l'exception des commissions permanentes, le maire nomme et installe des commissions de suivi : ces instances, organisées par thématiques, ont été pensées dans la charte comme un moyen de faire participer l'ensemble des élus du conseil de la ville, présidents et vice-présidents d'arrondissement. Mais il n'existe pas d'obligation en ce sens ni de critères précis, si bien que c'est le maire qui décide de créer de telles commissions, ou de ne pas le faire. La centralisation autour du maire opère, en deuxième lieu par le jeu des délégations de pouvoir : les critères de délégation ne sont pas fixés de sorte que le maire peut décider ou non de déléguer ses pouvoirs administratifs en fonction des secteurs. Une commission peut ainsi être créée sans qu'elle ne possède de pouvoir. En troisième lieu, le maire définit, avec les membres du bureau, l'allocation des dotations aux arrondissements et il répartit les budgets d'investissement entre les différents arrondissements. Là encore, le flou des critères pour l'allocation des dotations budgétaires donne tout pouvoir au bureau, composé de la coalisation dominante, qui décide en toute souveraineté[1345]. En quatrième lieu, le chevauchement avec d'autres instances dans lesquelles le président du conseil intervient renforce les pouvoirs de ce dernier. Tel est le cas des comités de suivi des services publics mis en délégation et institués dans les conventions de délégation : l'exécution des décisions prises par ces comités est attribuée au président de l'autorité délégante, le maire de Casablanca, qui voit ainsi ses marges de jeu nettement agrandies. En cinquième et dernier lieu, le président du conseil de la ville est le principal interlocuteur de l'administration centrale et territoriale. Le passage de 27 communes à un seul conseil communal redéfinit la relation avec l'administration de tutelle, wali et gouverneur : les négociations sont concentrées sur la personne du maire, ce qui entraîne une centralisation des pouvoirs autour du maire.

[1343] A. Jafry, *La commune contre l'élu*, Centre marocain des sciences sociales, Casablanca, 2012, p. 206
[1344] « Changements institutionnels et pratiques de pouvoir à Casablanca .. », op. cit., p. 387
[1345] Les dotations sont certes soumises au vote de l'assemblée mais elles sont approuvées par la majorité qui soutient le bureau.

b. Sajid et sa coalition politique (2003-2015)

i. Un homme d'affaires à la tête de Casablanca

La charte communale est mise en œuvre par les élections communales de septembre 2003. Elu dans la circonscription de Aïn Chock, Mohamed Sajid est porté à la tête du conseil de la ville le 23 septembre 2003. C'est un homme d'affaires qui a fait fortune dans la promotion foncière et immobilière. La présidence du conseil de la ville est son premier mandat à Casablanca mais Sajid n'est pas un novice de la politique : depuis 1993, il est député de la région de Taroudant, au sud du Maroc, d'où sa famille est originaire. Il entre en politique « poussé par son ami[1346] », Driss Jettou, au début des années 1990 : l'ouverture politique, initiée par le Palais, conduit les partis de l'administration, comme l'Union constitutionnelle auquel est alors affilié Driss Jettou, à renouveler leurs rangs face à la montée en puissance des partis d'opposition. Le choix de Sajid porte sur Taroudant, région avec laquelle Sajid n'a pas de liens directs mais dont l'ascendance familiale lui assure une certaine assise. Son mandat de député dans le Souss - il est réélu en 1997 - donne l'occasion à l'homme d'affaire de se frotter à la politique : il mobilise ses réseaux pour intercéder auprès des pouvoirs publics de façon à accélérer le programme de construction d'infrastructures qui permet à la région de se désenclaver, ce qui lui assure, la reconnaissance de la communauté soussi installée à Casablanca[1347]. Cette dernière constitue une puissante force de frappe dans la capitale économique. « C'est cette réputation à Taroudant qui m'a amené à Casablanca. En 2003, un ministre qui souhaitait se présenter à la municipalité Casablanca m'a demandé de le rejoindre : il connaissait le travail que j'avais fait dans le Souss et il voulait que je mobilise mes réseaux à Casablanca. Mais finalement, c'est moi qui suis présenté candidat aux élections [1348]».

ii. Une coalisation éclatée et instable qui accentue la centralisation des pouvoirs

Dans sa circonscription, Sajid a été élu avec une confortable majorité. En revanche, son élection à la présidence du conseil de la ville, compte tenu de l'absence d'une majorité franche dégagée par le scrutin de 2003, s'est avérée ardue[1349]: il a certes été élu par 88 voix contre 45 pour son adversaire, Karim Ghellab[1350]. Seulement, pour remporter le siège de président, à la veille du vote[1351], Sajid, élu sous la bannière de l'Union Constitutionnelle, réalise une alliance de

[1346] Entretien M. Sajid, Casablanca, avril, 2014

[1347] Sur M. Sajid et les réseaux existants Casablanca et la région de Taroudant : A. Tamim & M. Tozy, « Politique des marges et marge du politique. Les logiques du vote collectif à Ouneine », in M. Tozy (dir.), *Elections au Maroc,* op. cit., pp. 107-160

[1348] Entretien M. Sajid, Casablanca, avril, 2014

[1349] Aucune majorité ne s'est dégagé du scrutin à l'issue du scrutin de 2003 : l'Istiqlal a remporté 19 voix; l'USFP, 17, le PJD, 16 et l'UC, 11. A cela s'ajoute la fragmentation de la scène partisane: 131 conseillers siègent au conseil de la ville, répartis sur 21 partis en plus des élus sans appartenance politique.

[1350] A. Chahir, *Qui gouverne le Maroc. Etude sociologique du leadership politique local*, Centre marocain des sciences sociales, Casablanca, 2011 p. 302

[1351] A. Chahir décrit dans le détail les différentes tractations et les revirements d'alliance qui ont rythmé à la veille du vote, l'élection à la présidence du conseil de Mohamed Sajid. Sur ce sujet, le chapitre « Élection du président du conseil de la ville de Casablanca : un " jeu à plusieurs acteurs », in *Qui gouverne le Maroc..,* op. cit., p. 302-326.

circonstances avec les élus du Parti Justice et développement (PJD), des quatre partis du bloc Haraki et du RNI, un parti administratif[1352]. Cette coalition très éclatée lui permet de remporter l'élection, mais elle s'avère insuffisante pour construire une majorité stable au sein du conseil. L'instabilité apparaît dès le lendemain du vote, lors du processus de désignation, par le président du conseil, des membres du bureau, obligeant à de nouvelles tractations politiques[1353]. L'absence d'une majorité stable engendre un comportement très centralisateur chez Sajid, précisément pour contourner les conflits entre ses alliés. Il va donc s'appuyer sur un petit groupe d'élus et limiter les délégations de pouvoir à son cercle rapproché. Ce comportement centralisateur exacerbe peu à peu les tensions avec ceux des présidents de conseil écartés des instances de décision et qui vont, en retour, utiliser leur pouvoir de blocage au sein de l'assemblée municipale, dans leurs négociations avec le maire. Ce faisant l'assemblée municipale devient le lieu de confrontation directe entre le maire et les différents présidents de conseil, amenant ainsi à des blocages récurrents[1354] et intensifiant par là-même, tout au long du mandat de Sajid, la « tendance centralisatrice[1355] ».

Celle-ci est en outre renforcée par l'opposition du ministère de l'Intérieur et du ministère des Finances au projet de restructuration de l'administration communale envisagée par Sajid. En effet, la réorganisation des vingt-sept communes et de leur personnel (soit 21 000 fonctionnaires communaux) en une administration unique avait été conçue comme une opération de vaste ampleur, pilotée de très près par Sajid pour construire une administration communale plus efficace, tant dans son fonctionnement que dans ses compétences[1356]. Le nouvel organigramme, conçu par un cabinet extérieur, fut « bloqué[1357] » par la DGCL, l'autorité de tutelle et par le ministère des Finances avant d'être finalement rejeté, au nom du "coût trop élevé de cette nouvelle structure"[1358]. Les conflits et l'impossibilité de mettre en œuvre son projet ont eu d'importantes conséquences sur le rapport qu'a entretenu le maire Sajid avec l'administration communale. Dans l'impossibilité d'appliquer son projet, il s'appuie sur un petit cercle de fonctionnaires communaux, - « une équipe rapprochée d'une dizaine de cadres »[1359]- issus pour certains de l'ancienne administration communale et recrutés de l'extérieur pour d'autres. L'administration « du » maire fonctionne ainsi sur le mode du cabinet et marginalise le reste de l'administration communale, intensifiant par-là la perception que le maire « s'accapare tous les pouvoirs »[1360].

[1352] Ibid, p. 318
[1353] Ibid.
[1354] A. Jafry, *La commune contre l'élu*, op.cit., 2012, p. Dans sa thèse, Adil Jafry décrit en détail le fonctionnement du conseil de la ville de Casablanca et les tensions entre Sajid, ses alliés et les élus du conseil de la ville
[1355] Sur les discours publics autour des comportements centralisateurs du maire : A. Naimi, « Casablanca, les enjeux d'un territoire » *L'Économiste*, 14 avril 2009
[1356] Sur ce sujet : A. Iraki et A. Ziadi, « Cadres techniques : cadres communaux et refontes administratives dans les grandes villes du Maroc : le cas de Casablanca », in L. Zaki (dir.), *L'action urbaine au Maghreb. Enjeux professionnels et politiques*, Paris, Editions Khartala, 2011, p 117-142
[1357] Ibid, p. 128
[1358] Entretien M. Sajid, Casablanca, juillet, 2015.
[1359] A. Iraki et A. Ziadi, art. cit., p. 128
[1360] Entretien avec M. Fassi Fihri, président arrondissement de Sidi Belyout (2002-2009), Casablanca, mai 2015

c. Le tramway : la chose du maire.

i. Et l'arlésienne devint réalité : les trois transformations qui ont rendu le projet de métro possible.

A Casablanca, la réalisation d'un métro est un vieux projet dont la première étude remonte à 1964 au moment de la création de la Régie publique des transports, la RATC. Maintes fois annoncé et maintes fois abandonné, du fait principalement de son coût financier mais aussi, dans une moindre mesure, de son insertion dans les relations internationales du Maroc, ce projet n'a cependant jamais dépassé le stade des études de faisabilité, six au total, toutes financées par des pays tiers dans le cadre de leur coopération avec le Maroc[1361]. Après les premières tentatives de l'indépendance, le projet avait été suspendu faute de financement. Au début des années 1980, les opportunités de financement avaient semblé émerger avec l'intérêt affiché de plusieurs bailleurs de fonds étrangers, et la relance de la coopération internationale sur ce sujet, bien que le schéma directeur de Casablanca, en 1984, ait écarté l'option d'une infrastructure lourde au profit du système de bus. Mais le projet fut relancé en 1996, à la suite de manifestations étudiantes dénonçant le manque de transport[1362]. Le ministère de l'Intérieur a joué de la concurrence entre pays intéressés par ce projet pour mobiliser les financements, le métro de Casablanca devenant un objet de convoitise pour les pays maîtrisant sa technologie. C'est ainsi qu'en 2000, quatre études ont été réalisées de manière concurrente par des consortiums financées par le Canada, l'Autriche, la France et l'Espagne. Le coût du projet, mais aussi les conséquences d'une mise en concurrence des pays dans les relations du Maroc à l'étranger, laissent ces études inachevées[1363].

Cependant en 2003, trois transformations font émerger un nouveau regard sur la ville qui vont rendre possible non seulement la mise à l'agenda mais aussi la programmation et surtout la réalisation d'une infrastructure de transport de masse à Casablanca.

La première d'entre elles touche aux questions institutionnelles et politiques. La reconfiguration des instances politiques autour d'une administration unique, le conseil de la ville, modifie le rapport des élus locaux à la ville : l'unicité permet de penser la ville comme un tout, dans sa totalité, alors qu'elle était jusque-là appréhendée de manière fragmentée. Le morcellement des communes avait en effet eu d'importantes conséquences sur la nature et la taille des projets portés par les élus qui, dans la configuration marocaine de l'époque, jouaient avant tout un rôle d'intercession[1364] : la fonction attendue des élus politiques consistait en effet à faire remonter les demandes sociales de divers segments de la population, et remplissant ainsi un rôle

[1361] Six études de faisabilité du Métro de Casablanca ont été réalisées entre 1984 et 2000 à travers la coopération internationale ; elles ont porté essentiellement sur des comptages de trafic et des analyses techniques pour la définition des corridors de passage de ces lignes.

[1362] Voir le chapitre 6

[1363] M. Chouiki, « Quelle alternative pour Casablanca en matière de transport urbain », in *Le transport urbain à Casablanca* , Union géographique marocaine, publications Section-Casablanca-Ain Chok, 2006, p. 52

[1364] M. Tozy, « Représentation/intercessions : les enjeux de pouvoir dans les champs politiques désamorcés au Maroc » in M. Camau (dir.), *Changements politiques au Maghreb,* n° spécial de l'Annuaire *de l'Afrique du Nord,* tome XVIII, Paris, Editions du CNRS, 1989, pp. 153-168

d'intercesseur entre la population et le pouvoir central[1365]. L'émiettement des territoires politiques et la fragmentation des circonscriptions avaient de ce fait favorisé une logique de petits projets au détriment d'équipements structurants. L'instauration d'un conseil communal unique au sein de l'agglomération change l'échelle de l'action politique et fait ainsi émerger un nouveau regard politique sur la ville. L'appropriation politique d'un projet symbolique comme le métro advient par ce nouveau regard : le métro apparaît comme l'assurance d'importants dividendes politiques et le moyen, pour la nouvelle élite communale, de s'affirmer dans le champ politique.

La deuxième transformation concerne l'introduction d'un nouvel instrument d'action publique dans le secteur des transports : cet instrument est le plan de déplacement urbain (PDU), engagé par le wali Driss Benhima en janvier 2003. Ce plan met en chiffre les besoins de transport et relance la question du métro, mais autrement. L'étude du PDU, qui livre ses premiers diagnostics au début de l'année 2004, met en effet en rapport le déficit de transport public et l'économie productive de la ville[1366]. Cette nouvelle manière d'appréhender les questions de transport, de façon économique et développementaliste, tranche avec la manière d'appréhender les questions de mobilité et de planification des besoins en infrastructure qui avaient été jusque-là essentiellement pensées dans une vision « ingénieure » et « aménagiste », à travers les schémas de circulation (ceux de 1957 et de 1975) puis à travers le schéma d'aménagement urbain (le SDAU de 1984). Pour la première fois, la mise en chiffre des besoins non assouvis en transport met au jour le caractère profondément inégalitaire de l'accès socio-spatial à la mobilité, et préconise pour y remédier le développement de trois types d'infrastructures lourdes : le PDU programmait ainsi l'aménagement de quatre lignes de tramway, d'une ligne de métro et d'une ligne de RER. Bien que l'enveloppe de 50 milliards de dirhams ait été jugée astronomique par le ministère de l'Intérieur, le PDU relance le projet de construction d'une infrastructure de transport de masse.

La troisième transformation a trait à l'insertion internationale du Maroc. La compétition mondiale devient, avec Benhima, l'environnement dans lequel Casablanca est pensé, et cela modifie le regard porté sur les infrastructures urbaines. L'ambition internationale de Casablanca est affirmée, avec des villes comme Calcutta ou Barcelone comme « benchmark » dans une volonté de positionner la capitale économique du Maroc sur l'échiquier mondial des grandes métropoles urbaines[1367]. L'internationalisation de la ville modifie le regard porté sur les équipements urbains : ces derniers deviennent des instruments à part entière dans la compétition mondiale et un moyen d'affirmer son rayonnement[1368]. Le tramway, au tournant 2000, est « à la

[1365] La place des élus et leur rôle d'intercesseur est traité en détail dans la première partie du chapitre 9.
[1366] *Etude d'un Plan de déplacement urbain, d'un compte transport de voyageurs, d'une restructuration des réseaux de transport collectif, et d'un plan de circulation*, Wilaya du Grand Casablanca, Rapport diagnostic, avril 2004
[1367] F. Yata, « Calcutta ou Barcelone, Casablanca doit choisir », *La Nouvelle Tribune*, 6 décembre 2001
[1368] I. Berry-Chikhaoui, « Les citadins face aux enjeux d'internationalisation de la ville. Casablanca et Marseille : où est le Nord, où est le Sud ? », *Autrepart*, n° 41, 2007, pp. 149-163

mode »[1369] dans les grandes villes européennes, car c'est une solution qui combine à la fois l'ambition de transport *stricto sensu* et le souci de gentrification urbaine[1370].

ii. La méthode Sajid.

Sajid se saisit des questions de mobilité dès son installation au conseil de la ville. Il s'approprie l'étude du PDU – étude portée par la wilaya et par la région[1371] – et met l'une des trois infrastructures recommandées à l'agenda du conseil de la ville, en l'occurrence, la réalisation d'un tramway. Le maire s'approprie facilement cette étude en raison de l'indifférence de l'administration à l'égard de ses conclusions. En effet, l'étude avait été mise à l'agenda du conseil de la région par le wali Benhima, mais sa réalisation avait ensuite été chapeautée par le wali Dryef qui, malgré sa forte mobilisation pour le projet, en affinité avec l'aménagement urbain, son principal domaine de prédilection, dût prendre ses distances avec ce projet en raison de son coût « astronomique »[1372] (50 milliards de dh, faut-il le rappeler) en déplorant que les questions d'organisation du transport se réduisent à « la seule question financière ». La position de Dryef est à l'image de celle de l'administration centrale : au sein de la DGCL, autorité de tutelle sur le conseil de la ville, les conclusions chiffrées du PDU passent pour « irréalistes »[1373] au regard des moyens dont disposent la municipalité de Casablanca. C'est ce qui engendre une certaine indifférence à l'égard du PDU et qui permet à Sajid de s'en saisir, et à devenir ainsi « le seul qui ait montré de l'intérêt aux recommandations »[1374]. En fin politicien, Sajid saisit immédiatement la charge politique que revêt la réalisation d'une telle infrastructure. Mais c'est surtout son ethos d'aménagiste – nourri à la fois de ses compétences professionnelles et de son expérience politique à Taroudant – qui suscite son intérêt et conditionne sa détermination face à l'État.

> « Quand j'arrive à la mairie de Casablanca, tout est à faire. Il faut réunifier la ville, et les déficits d'équipement sont énormes, et pour ça on avait un budget très très limité. Le transport a tout de suite été pour moi la priorité, mais avec un besoin de 50 milliards de dirhams, tout le monde me tombait dessus. Je ne vous parle pas seulement de Casa, le wali Dryef n'y a jamais cru un seul instant, mais surtout à Rabat. L'enveloppe pour le PDU n'était programmée nulle part, il y avait des plans pour les autoroutes, les ponts, les trains, mais rien pour Casablanca. Donc première des choses, j'ai fait une étude. Car ça, je l'ai appris de mon mandat à Taroudant : il faut d'abord faire quelque chose pour que l'État s'y intéresse »[1375].

Sa ténacité, mais aussi les bricolages qu'il est capable de réaliser lui permettent de constituer une ébauche d'avant-projet, en mobilisant des fonds et une petite équipe de travail. Il reprend

---

[1369] M. Carmona, *Tramway : le coût d'une mode*, Institut Français des Sciences et Technologies des transports, de l'Aménagement et des Réseaux, Paris, 2001

[1370] C. Ruben, L. Gonzales, J.P Wolf, « Le tramway entre politique de transport et outil de réhabilitation urbanistique dans quelques pays européens : Allemagne, Espagne, France et Suisse », *Annales de géographie*, n°6, 2013, pp. 619-643

[1371] Infra : chapitre 6

[1372] Entretien, M. Dryef, Rabat, mars, 2015

[1373] Entretien, M. N'Gadi, Direction générale des collectivités locales, Rabat, février 2015

[1374] Entretien avec un membre du comité technique du PDU, Casablanca, avril 2016

[1375] Entretien, M. Sajid, Casablanca, juillet, 2015

les modalités de financement proposées par les études de métro mais il change l'échelle de la coopération internationale, ce qui conditionne le choix de la solution technique. Sajid relance en effet l'accord de jumelage entre Casablanca et Bordeaux, conclu en 1988 : Bordeaux fait de la relance du tramway l'un des grands symboles du renouveau de la ville et de son rayonnement. Cette coopération décentralisée permet à Sajid de financer une première « mission tramway » et de susciter l'intérêt du cabinet international Systra qui a réalisé les études du tramway de Bordeaux. Une petite équipe est ainsi constituée autour de Sajid, composée de cadres que le maire recrute au sein de l'administration communale, sélectionnant les « profils les plus pointus »[1376]. En association avec le cabinet Systra, elle permet le lancement, dès 2005, d'un premier avant-projet de tramway pour Casablanca[1377].

iii. Les nouveaux champs du possible avec l'arrivée du wali Kabbaj

2005 est aussi l'année où un nouveau wali est nommé. L'arrivée du wali Kabbaj donne une autre tournure au projet. Ce dernier, qui passait pour irréalisable, est tout à coup devenu, avec le nouveau wali, de l'ordre du possible. Cette mutation trouve son origine dans ce qui fait la marque du wali Kabbaj : sa capacité à « fabriquer » de nouveaux montages financiers et institutionnels, capacité sur laquelle je reviendrai longuement plus bas. Il suffit ici de dire que Kabbaj est en mesure d'élaborer le montage du projet tramway, de mobiliser les ressources de l'administration centrale, et plus précisément de la DGCL, mais aussi et surtout de mobiliser le roi, « seul acteur qui puisse mettre à l'agenda une infrastructure d'un tel coût financier »[1378]. Il crée une nouvelle structure territoriale, la société de développement local Casa transport : une société de droit privé qui réunit dans son conseil d'administration, l'État, le ministère des Finances, la Région, la Préfecture, le Conseil de la ville, le Fonds Hassan II, ainsi que trois entreprises publiques, la CDG, l'ONCF et la Banque populaire. L'inventivité du montage financier a consisté à jouer sur les capacités financières et d'endettement de la nouvelle structure et de ses actionnaires pour construire l'infrastructure. La société est présidée par le wali. Elle prend en charge, pour le compte de la ville, la construction du tramway et la mobilisation de son financement. Cependant, cette prise en charge ne se fait pas par une délégation de pouvoir en bonne et due forme mais par une simple convention entre la ville et Casa transport, un montage institutionnel qui permet de maintenir les prérogatives légales du maire et du conseil de la ville, tout en assurant la maîtrise du projet par l'État. Une fois le montage institutionnel du projet finalisé, l'officialisation du projet tramway a été l'objet d'une cérémonie royale en octobre 2008 au cours de laquelle le roi a annoncé la réalisation de l'infrastructure.

Le réinvestissement du projet par le wali doit composer « avec » le maire. Sajid a en effet développé des manières de faire, des stratégies et tactiques qui lui ont permis de garder la main sur le projet et sur son agenda et de ne pas être exclu d'un projet devenu « royal ». Ainsi, Sajid

[1376] Entretien, M. Sajid, Casablanca, juillet 2015

[1377] *Etude de définition, préliminaire et d'avant-projet des lignes de TSCP de Casablanca,* juin-septembre 2007 : cette étude est engagé par le maire avec le cabinet Systra ; elle est citée dans : *Etude documentaire et synthèse des données*, Réalisation de l'étude de restructuration du réseau de transport collectif dans la Région du Grand Casablanca, Février 2011, Advanced Logistics group (ALG), p. 45

[1378] Entretiens, Direction générale des collectivités locales, Rabat, 2015, 2016

a été de toutes les instances de décision : conseil d'administration de la société Casa-transport dont il est vice-président ; comité de pilotage du projet et comité d'investissement. Il occupe toutes les instances, « ne saute aucune réunion »[1379] et ne « délègue aucun pouvoir sur la question du tramway »[1380]. Il a œuvré et fait alliance avec le wali pour transformer les instances de décision à l'échelle locale (infra) et mettre en œuvre la SDL Casa transport. Cette dernière permet en effet au maire de contourner l'instabilité de sa coalition gouvernementale et les conflits qui en résultent au sein du conseil communal.

Mais ce sont surtout les ruses et tactiques développées par le maire pour assurer la mobilisation de l'État qui ont été les plus déterminantes. La mise à l'agenda des conclusions du PDU ou encore du lancement du projet tramway par le roi ne garantissait pas une mobilisation continue de l'administration. Nombre de projets ont été programmés sans suite malgré la bénédiction royale[1381]. Aussi, pour arriver à ses fins, le maire a joué de l'autorité symbolique du roi sur les représentants de Casa-Transport, acteurs de l'administration, tout comme sur les élus du conseil de la ville. Le jour de la cérémonie d'annonce officielle du tramway, en octobre 2008, Sajid s'engage devant le roi, via la SDL Casa-Transport, en promettant l'achèvement des travaux du tramway au « 12-12-12 », autrement dit au 12 décembre 2012, en jouant sur la magie des chiffres. Cette tactique vise à responsabiliser les acteurs de l'administration impliqués dans le processus devant le roi, comme il me l'a expliqué lors d'un entretien.

> « On nous annonce que le roi est à Casablanca et qu'il va présider la cérémonie de signature pour mobiliser les financements et annoncer officiellement la réalisation du tramway. C'était en 2008, tout le monde était invité au palais de Casablanca. Avec le wali nous nous étions partagé les rôles : lui devait parler stratégie de développement urbain et moi, me focaliser sur les programmes de transport à Casa. Le jour de la signature, nous devions nous présenter à 14 h au Palais. D'habitude, pour mes interventions, je ne prépare rien, mais là, je suis resté chez moi pour préparer mon discours. Je ne me suis concerté avec personne. J'avais en tête le délai nécessaire mais pas de date fixe. Après la réalisation du PDU, c'est moi qui pilotais les études : le bureau d'études nous avait donné un délai de trois-quatre ans pour faire le projet.
> J'ai pensé à Dubaï qui allait inaugurer son métro le 9.9.2009. Je me suis dit : pourquoi ne pas fixer une date nous aussi ? C'est comme cela qu'à la fin de mon discours devant le roi, j'ai conclu en disant : « nous nous engageons à mettre le tramway en service le 12.12.12 ». Et là, ça a jeté un froid dans la cérémonie (rire). Les gens se sont dit : « il est fou, comment il peut prendre un engagement aussi fort et précis devant le roi ? Pour qui il se prend ce maire ? » Les gens sont venus me voir après et ils étaient interloqués par mon impertinence. On m'a dit : pourquoi ? Je leur ai dit : « c'est comme cela que je vois les choses ». (...) On était en 2008, les élections approchaient, et je ne pensais pas me représenter à l'époque. Donc je leur ai dit : « ce sera pour mon successeur ». Mais finalement je me suis représenté. Vous savez, ils étaient tous paniqués avec cette date au-dessus de leur tête, surtout le successeur du wali Kabbaj, le wali Hallab (2009). C'est un engagement qui est au-dessus d'eux. Mais c'est comme cela que l'on a pu finir le tramway dans les temps. La société (Casa transport) a travaillé avec cet engagement au-

[1379] Entretien, Casa transport, Casablanca, juillet, 2014
[1380] Entretien, M. Breja, vice-président conseil de la ville (2002-2015), Casablanca, juillet 2014
[1381] En 2005, de grands projets marocco- émiratis avaient été annoncés, notamment pour Casablanca : certains d'entre eux, dans le contexte de 2008, avaient du être abandonnés pour divers raisons.

dessus de sa tête et on a pu inaugurer le 12-12-12. Vous savez, on n'a rien pour agir, donc on doit s'imposer par notre façon de faire les choses »[1382].

Le récit proposé par le maire Sajid fait ainsi apparaître un mode bien spécifique de gouvernement, ce que Béatrice Hibou et Mohamed Tozy ont conceptualisé en tant que « voie royale »[1383]. Cette dernière renvoie à un mode d'intervention de l'État central construit sur la performance du roi. En proposant devant le roi la date d'achèvement des travaux (12-12-12), Sajid joue du défi que représente la réalisation technique du tramway en quatre ans. Le tramway devenu objet d'une attention royale, l'annonce d'une construction du tramway en un laps de temps si court devient une performance royale. Le caractère royal garantit la mobilisation de l'ensemble des intervenants - acteurs de l'administration, fonctionnaires de Casa-Transport, etc. - qui sont comptables de l'achèvement à temps des travaux non pas devant le maire, mais devant le roi.

La date du 12-12-12 a ainsi installé un climat d'urgence, comme me le confiait un responsable de la SDL. « Nous avions cette date qui planait au-dessus de nos têtes durant toute la durée des travaux, et je peux vous assurer que cela a été un moteur sans lequel jamais nous n'aurions été dans les temps »[1384]. En outre, la dimension royale permet d'assurer la mobilisation des élus, aucun d'entre eux ne souhaitant être tenu responsable d'une entrave à la bonne marche du projet.

2. Le repositionnement du wali : réinventer des façons d'agir

Le projet tramway met ainsi en évidence l'émergence d'une nouvelle figure décisionnelle, le maire. La réorganisation et la concentration des pouvoirs communaux l'impose comme un interlocuteur incontournable pour l'adoption et la mise en œuvre des politiques publiques. Aussi, il importe de se demander comment, très concrètement, les walis ont composé avec cette nouvelle situation, comment le tramway a permis de réinventer des manières d'agir et de faire pour l'administration territoriale.

a. Kabbaj – l'ingénieur créateur (juin 2005 – janvier2009)

La réalisation d'une infrastructure lourde dans le transport urbain est une première au Maroc. Le caractère novateur du projet tramway en 2004 lorsque s'en saisit Mohamed Sajid, ne tient pas tant à son aspect technique qu'au fait que c'est la première fois qu'un investissement de cette nature et de cette taille est porté à l'échelle territoriale.

[1382] Entretien M. Sajid, Casablanca, juillet, 2015
[1383] B. Hibou et M. Tozy, *L'Etat au Maroc, L'imaginaire impérial au coeur de l'Etat nation*, Karthala, Paris, à paraître en 2020, le chapitre 4, « Tanger Med ou le paradigme d'un Etat en action
[1384] Entretien, directeur Casa transport, Casablanca, juillet 2014

i. L'ethos du wali Kabbaj

Le wali Kabbaj est un acteur qui, précisément, est en mesure de répondre à cet enjeu. Cette faculté est liée à sa carrière. Kabbaj est certes ingénieur, diplômé de l'École Nationale des Ponts et Chaussée, mais il est aussi et surtout un financier. Il a été ministre de l'Équipement dans le contexte de la crise financière des années 1980. Cette expérience lui a fait développer des compétences en matière d'ingénierie financière, notamment dans le montage de projets publics qui lui ont alors permis de contourner les contraintes imposées par la situation budgétaire désastreuse du Maroc. C'est précisément cette faculté à développer des montages financiers pour des projets innovants qui lui valent d'être nommé ministre des Finances en 1995. Il m'en fait le récit suivant.

> « J'ai toujours été très innovant, je n'avais pas le choix. On n'avait pas d'argent pour construire les autoroutes. Sa Majesté (*Hassan II*) m'a dit : « tu fais l'autoroute ». C'était les années 80, et il n'y avait pas un centime dans les caisses de l'État. Il m'a dit : « toi, tu peux le faire ». Il n'y avait pas un sou, je peux vous le dire. Et bien, c'est comme ça qu'on a fait la Société autoroute du Maroc. Et bon an mal an, avec les premières redevances des usagers, on a pu petit à petit réussir à construire par petits bouts des kilomètres d'autoroute. En 1993, le roi me confie la formation professionnelle. Il me dit : « voilà, j'ai toujours rêvé d'avoir un organisme de formation professionnelle digne de ce nom, personne n'y est arrivé, il ne reste que toi et si toi, tu n'y arrives pas, je saurais que ça ne marche pas et j'en conclurai que c'est impossible ». Eh bien, nous avons monté un institut très innovant qui n'a pas coûté un centime à l'État : on l'a fait financer par le prélèvement de 1,6% sur les salaires des entreprises et en plus on a réussi à mobiliser les entreprises alors qu'elles étaient très réticentes. Je les ai fait entrer dans le conseil d'administration, ce sont eux-mêmes qui conçoivent les programmes et eux qui signent d'ailleurs les diplômes. Alors qu'au début, ils m'ont dit que ça allait nous coûter des milliards. Mon principe a été toujours été d'innover. Quand j'étais ministre de l'Équipement, en 1981, le budget du ministère était à 100 % dépendant de l'État : un barrage, un pont, tout cela dépendait de la loi de finance. Or dès qu'il y a une crise, c'est le budget de l'Équipement que vous coupez. La démarche que j'ai entreprise a été de rendre le ministère de l'Équipement autonome par rapport au ministère des Finances : les infrastructures ont été de cette façon financées à 70 % par des recettes propres. C'est d'ailleurs comme cela que je me suis retrouvé très impliqué dans les questions financières et que j'ai travaillé sur le redressement des établissements publics »[1385].

La performance que décrit là Mohamed Kabbaj ne traduit pas simplement une qualité de bon gestionnaire : il ne s'agit pas tant d'optimiser les moyens publics que de faire « sans » : de faire sans moyens, de composer avec l'absence de ressources financières. Autrement dit, d'administrer la chose publique à moindre coût. Cette performance nourrit chez Mohamed Kabbaj une conception particulière de l'art de faire qui consiste à appréhender l'action gouvernementale directe comme art de faire intervenir des intermédiaires. « Le rôle de l'État, c'est que les choses soient faites, mais on doit savoir s'appuyer sur les initiatives personnelles.

[1385] Entretien M. Kabbaj, Casablanca, février, 2015

Moi, j'ai beaucoup travaillé sur les privatisations et sur l'association des privés. C'est cette combinaison qui amène aux réalisations (...)[1386] ».

Aussi, cette disposition d'esprit met le wali Kabbaj en position de dépasser les contraintes financières auxquelles la réalisation du tramway est confrontée. Lorsque Mohamed Kabbaj s'installe à la wilaya en juin 2005, le projet tramway du maire est en effet confronté à une contrainte majeure : celle de son financement. L'opération de décentralisation institutionnelle ne s'est pas accompagnée de ressources supplémentaires pour le territoire : la charte communale de 2002 a laissé inchangée la structure de financement du territoire. Le budget municipal de Casablanca est dérisoire : entre 2003-2005, les recettes de Casablanca ont été d'à peine 1,9 milliards en moyenne ; 40% environ de ces entrées proviennent des taxes urbaines et d'édilité, 38% de la patente et 16% de la subvention de l'État. Le budget est consacré essentiellement aux dépenses de fonctionnement de l'administration (60%) et le budget d'investissement couvre à peine les réfections de voierie et la réalisation de petits équipements[1387]. En matière de fiscalité, la ville n'est en effet pas maîtresse de l'essentiel du recouvrement qui est géré par les services fiscaux de l'État. Il en est de même pour la part que Casablanca reçoit de la TVA : la ville est le premier contributeur au fonds TVA, destiné aux collectivités locales, mais la ville ne reçoit en moyenne que 7% du produit qu'elle génère. Ce fonds est géré par la Direction Générale des Collectivités Locales du ministère de l'Intérieur qui assume la tutelle financière des communes. Aussi, le sous-financement de Casablanca maintient-il la ville dans une dépendance étroite à l'égard de l'échelon central.

Dans le contexte de décentralisation institutionnelle, cette question prend une signification politique particulière en 2005. Le renforcement des moyens financiers du conseil de la ville est en effet à cette date au centre d'intenses luttes politiques entre le maire Mohamed Sajid et les administrations centrales des Finances et du ministère de l'Intérieur. La structure est laissée inchangée par l'opération de décentralisation institutionnelle. L'insertion de la question du financement dans les relations de pouvoir entre le maire Mohamed Sajid et le gouvernement central complexifie la mobilisation de financements pour la réalisation du tramway.

En outre, au-delà de la tutelle du ministère de l'Intérieur, le ministère des Finances a toujours été réticent à engager « de manière massive »[1388] le budget de l'État pour financer des équipements locaux[1389]. Jusque-là, l'investissement au sein des territoires a toujours été décidé et programmé à l'échelon central par les différents ministères : dans les années 1980-1990, la seule façon de mobiliser l'État était, sinon, de mobiliser l'implication du roi dans de grands projets. C'est là le deuxième élément qui met le wali Kabbaj en position de dépasser les contraintes pour la réalisation du tramway : sa proximité au roi.

[1386] Entretien M. Kabbaj, Casablanca, février, 2015
[1387] A. Iraki, « Réformes institutionnelles, refonte des territoires et rapports de pouvoirs dans la ville », art. cit., p. 6
[1388] Entretiens, administration centrale, Rabat, 2015, 2016
[1389] La culture centralisatrice du ministère des Finances, qui assume avec l'intérieur le financement des collectivités locales, est un facteur de blocage

ii. La Proximité au roi

Le wali Kabbaj se distingue de la grande majorité des techno-wali par l'envergure de sa carrière. Par trois fois, entre 1981 et 1997, il a été ministre, avant de rejoindre en 2000 le cabinet royal, en tant que conseiller du roi Mohammed VI. En juin 2005, la nomination de ce conseiller royal à la wilaya s'inscrit dans un contexte de reconfiguration des répertoires d'action de la monarchie dans les grandes villes du royaume. Son arrivée à la wilaya intervient en effet à un moment charnière : 2005 est une année où de nouveaux types de projets urbains sont lancés, à Casablanca, de manières très éclatées (Casanearshore) et très circonstanciées (Marina) mais aussi à Rabat (Technopolis). Ces projets, et c'est une première, sont portés par la Caisse de Dépôt et Gestion (CDG) à travers des filiales créées spécifiquement pour leur aménagement. Ils témoignent des mutations dans la mise en œuvre de l'action publique avec la montée en puissance de nouveaux instruments qui redéfinissent les modalités d'intervention de l'État dans les territoires. La CDG en est le principal instrument : en 2004, la restructuration de l'établissement financier, dont le directeur est nommé par le roi, vise à en faire « l'un des premiers catalyseurs institutionnels de grands projets urbains du pays »[1390]. Ces transformations sont emblématiques du tournant managérial des modes de gouvernement. La CDG s'impose comme le nouveau relais territorial de l'État pour toute la politique des grands chantiers[1391]. Elles accompagnent les nouvelles formes de l'intervention étatique, à commencer par celle de projets. En mai 2005, le roi Mohamed VI se rend à Dubaï, avec le président de la CDG, et annonce à son retour une série de grands chantiers urbains[1392]. C'est dans ce contexte qu'est nommé, en juin 2005, Mohamed Kabbaj. Lorsqu'il s'installe à la wilaya de Casablanca, ces transformations sont encore timides à l'échelle de l'agglomération. Ce sont les compétences intrinsèques de Kabbaj et sa proximité au roi qui vont permettre de les intensifier.

Sa maitrise des ingénieries financières lui permet de penser autrement les projets possibles pour Casablanca. Ainsi dès le lendemain de sa nomination, en juin 2005, il s'attelle à définir un plan de développement de Casablanca pour l'horizon 2010 : la particularité du plan du wali Kabbaj est l'orientation financière qu'il donne à l'intervention publique. Le plan, dont l'élaboration court tout au long de l'année 2006, donne en effet l'occasion au wali de déployer sa virtuosité dans l'ingénierie financière.

> Pour agir, il faut d'abord détecter le problème. Et quand je suis arrivé à Casablanca, il y en avait deux. Le premier, c'est le financement : la ville n'a pas d'argent. Le second, c'est la technicité : il n'y pas de compétence au sein de la ville. A partir de là, vous cherchez les solutions. C'est comme ça que j'ai fait tout un tas de montages financiers très sophistiqués. J'ai trouvé des montages uniques pour le financement de projets et aussi des montages institutionnels qui sont les SDL dont on parle beaucoup aujourd'hui.

[1390] Plaquette CDG, citée par P. A Barthel, « Casablanca-Marina … », art. cit.
[1391] La CDG, dont le directeur est nommé par le roi, fonde son action sur « l'accompagnement technique » des collectivités locales et s'appuie sur les instruments de « bonne gouvernance » promus par les bailleurs de fonds internationaux. Voir par exemple A. Zeroual, « Modernisation néolibérale (..) . Cas de la Caisse de Dépôt et de Gestion (CDG) … », *art. cit* .
[1392] « Visite royale : le projet Bouregreg à Dubaï », *Aujourd'hui le Maroc*, 6 mai 2005

(…) Les solutions que j'ai trouvées, ce n'est pas compliqué, c'est un peu comme les maths quand vous trouvez le truc, le problème se résout de lui-même mais il faut le comprendre. C'est très simple : j'ai regardé les besoins à Casablanca. Il y a un besoin de foncier en moyenne de 1000 hectares par an pour l'extension de la ville. A l'époque, il n'y avait pas de schéma directeur, et donc c'était la série de demandes de dérogation. Je leur ai dit : « pourquoi donnez comme ça, à l'un et pas à l'autre, surtout qu'ensuite, le promoteur construit dans des endroits où il n'y a aucun équipement et là s'en suit toute une série de problèmes avec la population qui vient habiter et qui ne trouve pas d'écoles, de centre de soins, etc. » Donc, on a donc calculé pour ces 1 000 hectares ouverts chaque année combien il faut d'école, de dispensaires, etc., et combien cela coûterait. On s'est rendu compte que cela revenait à 650 dh le mètre carré : le promoteur donnait déjà 300 dh à la Lydec pour les réseaux – donc il restait 350 dh. J'ai dit : « ouvrons l'urbanisation à tout le monde et chaque promoteur donne 350 dh ». Si vous faites le calcul, 1000 hectares x 350 dh, et si vous récoltez 4 milliards de dirham chaque année, vous ne les récoltez même pas directement, vous faites construire les équipements. Quand j'ai fait le Plan de développement de Casa, on m'a dit : « il n'y pas de loi », mais j'ai quand même commencé à l'enclencher car ce sont des solutions très simples : le tramway, on l'a financé en grande partie comme ça mais aussi, le projet de Casa finance city. Seulement, lorsque j'ai quitté la wilaya, ils ont arrêté et ils n'ont pas étendu le principe[1393].

De nouvelles solutions de financement pour le territoire sont développées, qui reposent sur le principe du « financement de la ville par la ville ». Concrètement, cela veut dire que le wali joue sur deux leviers principaux. D'abord, sur la valorisation foncière du domaine public de l'État à Casablanca[1394] : comme il me l'a expliqué dans l'entretien mentionné ci-dessus, ce mécanisme permet par exemple d'aménager de nouveaux quartiers d'affaires, comme « le projet CasaAnfa», en jouant sur la valeur des cessions foncières en contrepartie de l'aménagement d'équipements publics[1395]. Ensuite, il joue sur la financiarisation de nouveaux instruments de l'action publique : la création de structure *ad-hoc* comme Casa-Transport, mais aussi la mise sur pied de différentes structures public-privé qui permettent de mobiliser des ressources financières à travers leur capacité d'endettement et d'auto-financement.[1396] C'est grâce à cette inventivité financière que le développement de grands projets urbains comme celui du tramway est rendu pensable et possible.

Dans le cadre de l'élaboration du plan Casa 2010, le wali se saisit du projet de tramway du maire et arrive ainsi à dépasser les réticences du ministère de l'Intérieur. L'amélioration de la

[1393] Entretien M. Kabbaj, Casablanca, février, 2015

[1394] « Entretien avec Mohamed Kabbaj : plus de 3 000 hectares seront ouverts à l'urbanisation à Casablanca », *La Vie éco*, 2 décembre 2005

[1395] Sur ce projet,voir en particulier : S. Aljem, *Politique des grands projets et gouvernance urbaine à Casablanca*, Thèse de doctorat, Institut National d'Aménagement et d'Urbanisme, Rabat, mars 2016 : « Partie II. Chapitre I. Une ville nouvelle pour promouvoir un nouvel urbanisme », pp. 147-171

[1396] C'est par exemple le cas de l'Agence d'urbanisation et de développement d'Anfa, (l'AUDA), en charge du projet Casa-Anfa, instituée en 2006, et qui compte comme actionnaire principale la CDG. Voir sur ce sujet, S. Aljem, p. 283-285. C'est un même mécanisme d'auto-financement qui a prévalu avec la création par le wali de la société Idmaj Sakan, en charge de piloter le programme « Ville sans Bidonville ». Sur ce sujet : M. Yahyaoui « Imadj Sakan, une société dédiée à la résorption des bidonvilles : un outil original au service de la municipalité de Casablanca », in P. Signoles, (éd.) *Territoires et politique*s, op. cit., pp. 245-246

mobilité étant considérée, dans le Plan 2010, comme une « condition du développement de Casa », la réalisation d'une infrastructure de transport ambitieuse, que symbolise le tramway, apparaît comme évidente et est ainsi programmée.

Dans cette capacité à réorienter le regard et à faire fi des crispations du ministère de l'Intérieur, la proximité du wali Kabbaj au palais a été déterminante. En tant qu'ancien conseiller royal, il a pu directement mobiliser le roi et ainsi d'accéder à la « voie royale » qui permet d'inscrire le tramway à l'agenda, d'accélérer et d'intensifier, au moins dans un premier temps, le rythme de l'action publique et de mobiliser les ressources de l'administration centrale. Ainsi, dès 2006, soit un an après sa nomination, le wali Kabbaj présente au roi deux choses : le plan de développement Casa-2010 et les conclusions du Plan de déplacement urbain qui programment les besoins en infrastructure : la présentation donne lieu à une cérémonie officielle, au cours de laquelle les conclusions du PDU font l'objet d'une signature par le roi. La mobilisation royale donne ainsi une autre dimension à la question de la mobilité : elle renforce la position du wali par rapport à la Direction générale des collectivités locales : en août 2007, seulement six mois après la cérémonie de lancement du plan Casa 2010, Kabbaj « obtient »[1397] de la DGCL la nomination à la wilaya d'un nouveau collaborateur, Youssef Draiss, à qui il confie les études sur le projet de tramway. En janvier 2008, le premier comité technique de réflexion pour l'élaboration du tramway est mis en place à la wilaya, pour étudier sa faisabilité. Deux ans plus tard, en août 2008, le projet de tramway est officiellement lancé par le roi en personne : l'annonce du projet est officialisée par un discours royal au cours d'une nouvelle cérémonie qui avalise la date du 12.12.12 ainsi que la création de la SDL Casa Transport.

iii. Casa Transport, première SDL qui permet de repenser le fonctionnement de la ville

Le montage institutionnel et financier du projet tramway est élaboré par le wali Kabbaj. Il s'appuie pour cela sur son nouveau collaborateur, Youssef Draiss qui est confirmé un an plus tard, en août 2008, responsable du pôle « programmes » à la wilaya, avant de prendre la tête de la nouvelle société Casa-transport, en charge du projet tramway.

Le montage du projet repose sur la création d'une structure *ad hoc*, Casa transport. La nouvelle instance est une société anonyme de droit privé : les actionnaires sont les trois collectivités locales du Grand Casablanca, soit le Conseil de la ville, la Préfecture, la Région de Casablanca, le ministère des Finances, le fonds Hassan II et trois institutionnels, l'ONCF, la BCP et la CDG. Casa Transport est une innovation institutionnelle dans le contexte de 2008 : la charte communale de 2002 prévoyait en effet la possibilité de créer des sociétés et structures d'économie mixte (SEM) réunissant collectivités locales et opérateurs privés mais elle ne programmait pas la participation de l'État dans le capital [1398].

[1397] Entretien M. Kabbaj, Casablanca, février, 2015
[1398] Article 36 de la loi n°78-00 portant charte communale

L'innovation que représente Casa-Transport permet au wali de se fabriquer de nouvelles marges de manœuvre[1399]. La majorité de l'actionnariat de Casa-Transport est détenue non pas par le conseil de la ville comme l'y oblige le modèle classique des SEM[1400], mais par l'État grâce à un montage institutionnel qui joue des participations des actionnaires et des différentes formes que prend leur lien à l'État. Ce dernier intervient en effet sous différentes modalités : de manière directe à travers le budget général de l'État, cette participation est portée par le ministère des Finances mais aussi par le Fonds Hassan II ; de manière indirecte, cette participation se réalise à travers les trois collectivités locales dont les participations financières sont prélevées sur le fond TVA géré par la direction générale des collectivités locales du ministère de l'Intérieur. Lors de sa création, la répartition de l'actionnariat de Casa-Transport est la suivante : les trois collectivités locales détiennent 34% du capital, le ministère des Finance 30%, le Fond Hassan II 10 % et des institutionnels publics complètent le tour de table à hauteur de 5,4%.En outre, le ministère de l'Intérieur, qui n'est pas un actionnaire de Casa-Transport, intervient à travers la tutelle qu'il exerce sur les financements des trois collectivités locales et à ce titre la DGCL peut être représentée au sein du conseil. Il en va de même pour le wali, comme me le précisait un responsable au sein de l'administration : « c'est la tutelle que le wali exerce sur le conseil préfectoral et le conseil régional qui fait de lui un actionnaire de Casa transport[1401] ».

L'ingénierie organisationnelle de Casa-Transport permet ensuite de regrouper autour du wali, qui en est le président directeur général, les acteurs décisionnaires. Ce sont les jeux autour de la définition des membres, des règles entre actionnaires et du fonctionnement des organes de gestion qui ont permis de lui assurer cette position dominante. En effet, la répartition des pouvoirs au sein de l'assemblée générale est proportionnelle à l'apport en capital de chacun, chaque action donnant droit à un vote[1402]. Mais un type spécifique d'administrateurs a été défini, les « administrateurs premiers » qui nomment le président du conseil d'administration. Ces « administrateurs premiers » sont les responsables des instances actionnaires, c'est-à-dire le président du conseil de la ville, le président du conseil régional, du conseil préfectoral et le représentant du ministre des Finances. L'ingénierie organisationnelle a donc consisté à reconstituer les relations socio-politiques et les rapports de pouvoir entre le conseil de la ville, la wilaya et l'administration centrale dans le processus de désignation du PDG de Casa Transport, assurant sans surprise au wali la position de PDG de la société.

La création ex-nihilo de la société permet ensuite d'avoir recours à de nouvelles ingénieries financières grâce à sa nature juridique et à la constitution de son tour de table. Elle permet de contourner les contraintes de sous-financement du budget communal sans modifier

---

[1399] C'est Michel Callon qui définit l'innovation comme la capacité à se créer des marges de manœuvre : « innover, c'est fabriquer des marges, dans tous les sens du terme : se placer à la frontière du connu, fabriquer un espace de manœuvre et de monopole, créer de la valeur et en accaparer une partie ». Michel Callon, « Il n'y a d'économie que dans les marges », *Libellio,* vol 4, n°2, été-automne 2008, pp.1-18, cité par Hamza Meddeb, *Courir ou mourir. Course à el khobza et domination au quotidien dans la Tunisie de Ben Ali*, doctorat en science politique, Institut d'Études Politiques de Paris, 5 octobre 2012, p.17.

[1400] A. Jaffry, « Casa transport. Le détail du montage juridique », *L'Economiste*, 5 août 2008

[1401] Entretien, Direction générale des collectivités locales, Rabat, mai, 2016

[1402] Article 11 de la convention fixant les missions de Casa transport, in A. Jaffry, « Casa transport. Le détail du montage juridique », *art.cit*.

l'architecture des pouvoirs en matière de financement du territoire. En effet, la nature juridique de la société et la constitution de son capital autorisent un renforcement des ressources du territoire, à travers les fonds propres de Casa-Transport, constitués par le capital libéré par chacun des actionnaires, soit au total deux milliards de dirhams qui proviennent à hauteur de 30% du budget de l'État, 37% du fonds TVA des collectivités locales, 21% du budget du conseil de la ville, 10% du fonds Hassan II et 2% des trois institutionnels. La construction d'une première ligne a ainsi pu être financée à hauteur de 66% sur les fonds propres de la société et à 44% sur endettement. Les logiques budgétaires ont conditionné les choix techniques : le dimensionnement de la première ligne a épousé les capacités d'autofinancement et d'endettement.

Enfin, Casa-Transport est portée par une nouvelle ingénierie institutionnelle. Sa création s'est réalisée en deux temps : en août 2008, le conseil de la ville vote sa création ; puis, en mars 2009, la création juridique de la société Casa Transport SA est rendue possible par l'adoption, dans l'intervalle, soit en octobre 2008, d'une révision de la charte communale qui prévoit la création de « sociétés de développement local » sur le modèle de Casa-Transport. La révision de la charte communale par la DGCL donne un fondement institutionnel et juridique à l'innovation que constituait Casa-Transport[1403]. Et on comprend que seul un wali de la stature de Kabbaj ait rendu possible cette légalisation de l'innovation institutionnelle grâce à ses liens étroits avec l'administration centrale et leur intérêt partagé dans la création de cette entité. En effet, la construction du tramway de Casablanca et les besoins d'assistance technique et financière offrent un support à la réorganisation de la tutelle de l'administration centrale sur le transport urbain. Le tramway, à travers Casa-Transport, assure ainsi la montée en puissance de la DGCL dans un secteur considéré comme la chasse-gardée de la Direction des régie, autorité de tutelle sur le transport urbain. La création de Casa-Transport s'insère donc dans les luttes de compétition à l'échelle centrale et elle offre un support concret au déploiement de la DGCL.

On le voit, la société Casa-Transport est un bricolage institutionnel. Elle est instituée « maître d'ouvrage déléguée, chargée de la réalisation du tramway »[1404] sans pour autant détenir des compétences légales en matière de gestion du transport urbain qui reste la prérogative du conseil de la ville. Aussi, les décisions à caractère légal restent-elles obligatoirement soumises à l'approbation des élus du conseil. Ainsi, la tarification, les modes d'exploitation du tramway, le choix des candidats aux appels d'offre restent soumis au vote de l'assemblée communale.

C'est ce qui met le maire en position de force au sein de Casa Transport et lui assure une place de poids au sein des instances de décision puisqu'il porte la responsabilité légale des décisions. Dans ces conditions, on comprend que si Casa Transport est une création du wali, elle ne s'est en effet pas faite contre le maire. Au contraire, c'est l'alliance nouée entre le wali et le maire qui la rend possible. La création de Casa Transport permet à Sajid de dépasser les contraintes de sous-financement et de coalitions politiques instables tout en constituant un gage d'efficacité

[1403] Sur la révision de la charte et des dispositions sur les sociétés de développement: M. Ibrahimi, La Commune marocaine, op. cit., p. 390

[1404] *A propos de Casa transport, Société de développement local*, Présentation institutionnelle de Casa transport, www. Casatransport ma, http://casatransport.ma/pages/voir/1-societe-de-developpement-local

permettant la réalisation du tramway. Mais inversement, la création de Casa Transport permet au wali de revenir au centre du jeu alors même que, légalement et institutionnellement, il n'a pas de levier d'action.

La mobilisation du maire permet ainsi le vote du conseil de la ville pour la création de Casa-Transport grâce à des marchandages politiques : pour convaincre les élus de sa majorité, Mohamed Sajid joue sur la perspective de la création du tramway, sur les choix géographiques de son tracé, ou encore sur la perspective de nouvelles positions au sein des nouvelles structures (SDL, comité techniques, etc..). Ces marchandages permettent de contourner les réticences des différents élus - qui se sont ainsi abstenus de voter plutôt que d'opposer un refus au maire - face à la nouvelle structure qui, de fait, « empiète sur leurs prérogatives »[1405]. C'est dans ce contexte qu'il faut replacer l'annonce du « 12.12.12 » par Sajid, trois mois plus tard, lors de la cérémonie royale de lancement de la construction du tramway : l'engagement face au roi à tenir les délais installe un climat d'urgence. C'est une tactique qui vise à s'assurer de la mobilisation des élus pour le vote des différentes décisions à propos de Casa-Transport tout au long du processus de construction du tramway. L'absence de compétence légale obligeait en effet Casa-Transport à recourir au conseil de la ville.

Casa Transport repense les moyens de faire fonctionner la ville. Elle redéfinit les modalités d'intervention de l'administration territoriale et centrale et les rapports entre le maire et le wali: les lieux de la négociation pour les choix et les arbitrages pour la réalisation du tramway se déplacent dans le cercle fermé du conseil d'administration de Casa transport dont le wali en tant que président directeur général est positionné en centre de gravité. En second lieu, la création d'une structure ad-hoc permet d'envisager un nouveau schéma de délégation avec le privé, qui en 2011 donnera lieu au contrat d'affermage avec Casa-tram, porté par la RATP : le modèle consiste à rémunérer sur la base d'un forfait le futur exploitant du tramway ; il est privilégié par le wali Kabbaj, dès la création de la société Casa transport. Ce nouveau modèle de partenariat, une première en 2008 apparait dans ce contexte comme une solution à même de dépasser les dysfonctionnements financiers du secteur et les conflits avec M'dina bus, alors plongée dans une profonde crise financière. Cette solution reporte sur l'autorité délégante - en l'occurrence le Conseil de la ville - les risques commerciaux du modèle d'exploitation du tramway. Or la création de Casa-Transport rend l'option d'affermage envisageable car elle permet de laisser dans l'ombre, du moins le temps de la construction, la question délicate de la répartition de la subvention du financement de l'exploitation du tramway en cas de déséquilibre financier du modèle, répartition entre l'État, le Conseil de la ville et les actionnaires de Casa-Transport. C'est en effet Casa-Transport qui en tant que maître d'ouvrage délégué du projet se charge de construire le modèle d'exploitation du tramway et de porter l'appel d'offre et les négociations avec le groupement CDG-RATP, retenu en gré à gré en 2011.

[1405] Sur les débats au sein du conseil et l'opposition à Casa transport : A. Jafry, « Casa transport voit enfin le jour », *L'Economiste*, 5 août 2008. La création de la société Casa transport a été approuvée par 19 voix contre 3 votes contre : seule l'abstention du vote par la majorité a permis la création de la société

b. Boussaïd – l'intercesseur à tout prix (mai 2012-septembre 2013)

La création de Casa Transport, les solutions gestionnaires qu'elle autorise et l'urgence installée par le 12.12.12 ont permis de libérer l'initiative et de dépasser, durant toute la période de construction de l'infrastructure, de 2008 à 2012, les complexités politiques, institutionnelles et financières du transport urbain. Mais les problèmes n'ont pas disparu : les solutions gestionnaires et les bricolages institutionnels ont principalement joué sur la temporalité de l'action publique. Les contraintes réapparaissent à la veille du 12 décembre 2012, c'est-à-dire au moment où le tramway prend forme et qu'il faut penser à son insertion dans le paysage des transports urbains, composé des sociétés de bus et des grands taxis.

i. Conflits et blocages en 2012

En mai 2012, Mohamed Boussaïd est nommé wali de Casablanca, à huit mois de l'échéance fixée pour l'achèvement des travaux du tramway. Son prédécesseur, le wali Mohamed Hallab, qui a succédé à M. Kabbaj, a géré les trois années de construction du tramway. La nomination de Boussaïd intervient dans un contexte éminemment conflictuel à Casablanca.

Tout d'abord, les rapports entre le maire Sajid et le wali Hallab se sont fortement dégradés, entravant le fonctionnement de la ville et entretenant, en mai 2012, la perception « d'une ville totalement bloquée »[1406]. Les conflits entre Sajid et Hallab sont avant tout des conflits de personnalité[1407] : la concentration des pouvoirs communaux entre les mains du maire et la marge d'interprétation de la fonction de wali personnalisent les rapports de pouvoir entre le wali et le maire. L'ethos ingénieur de Hallab a trouvé son plein épanouissement dans la construction du tramway et il a consacré tout son mandat au défi technique que constituait la réalisation de cette infrastructure moderne et complexe dans un délai extrêmement limité. En revanche, l'absence de sens politique du wali Hallab, connu pour « rester enfermé dans son bureau »[1408], a alimenté les malentendus avec le maire. Sa conception étroite du rôle de wali, représentant de l'Etat central avant tout, a créé une réelle distance entre la wilaya et le conseil de la ville. Le wali Hallab a laissé le maire porter seul la relation avec les élus, ce qui n'a pas simplifié les prises de décision[1409]. Ainsi, lorsqu'en février 2011, Mohamed Sajid fait face à une violente fronde des élus au sein du conseil de la ville qui lui reprochent d'accaparer les pouvoirs municipaux, le wali Hallab reste au départ en retrait et ne fait rien pour calmer le jeu, dans sa logique de distanciation[1410]. Le fonctionnement de Casa Transport ne pâtit pas à proprement parler de cette situation, mais la distance, puis les tentatives infructueuses de Hallab de dénouer les conflits entre Sajid et les élus locaux, qui s'enlisent pendant plus d'un an[1411], sont perçues par le maire

[1406] Entretiens, wilaya, conseil de la ville, administration centrale, Casablanca, Rabat, 2014-2016
[1407] « Mohamed Halab versus Mohamed Sajid », *La Nouvelle tribune*, 21 juin 2011
[1408] Entretien A. Outass, vice-président du conseil de la ville (2003-2015), Casablanca, avril 2014
[1409] Entretiens, conseil de la ville, Casablanca, 2015, 2016
[1410] B. Sabib, « Casablanca, le grand cirque du conseil de la ville. La métropole paralysée », L'Économiste, 21 avril 2011
[1411] B. Sabib, Casablanca. Conseil de la ville : Et le wali est arrivé », L'Économiste, 12 janvier 2012

comme une réticence, voire une opposition du wali contre lui[1412]. Ce fort ressentiment du maire contre l'autorité wilayale l'amène à opter pour une politique de la chaise vide : ce qui au milieu de l'année 2012 fait peser un risque sur le vote par le conseil de la ville du contrat d'exploitation, qui a été négocié par Casa transport au cours de l'année 2011, menaçant ainsi de retarder l'échéance d'entrée en exercice du tramway.

Enfin, en 2012, le blocage de Casablanca participe aussi d'un blocage plus général et plus politique. Nous sommes dans l'après « printemps arabe » et le Mouvement du 20 Février et les manifestations sociales de 2011[1413] ont tétanisé les autorités. Tout au long de l'année 2011, ce contexte a ralenti l'action publique et empêché les choix et arbitrages dans l'optique de desserrer la pression sur les administrations territoriales. La conséquence la plus emblématique de ce qui a été vécu comme un retrait de l'autorité étatique est l'explosion des constructions informelles en 2011. Les propos de Mohamed Boussaïd qui, à l'époque, était wali d'Agadir en donne une illustration. « J'étais wali à Agadir en février 2011, c'était très dur. Il y a eu une relâche de l'État, une relâche voulue, et du coup, il y a eu le phénomène de l'explosion des constructions clandestines (...) Quand j'ai commencé à voir l'anarchie des constructions, j'ai vu rouge, mais là on m'a demandé de ne rien faire. Il faut se remettre dans le contexte, quand on bougeait, ça risquait de tourner mal[1414] ». Aussi en mai 2012, la nomination de Boussaïd à Casablanca s'inscrit-elle dans un vaste mouvement de renouvellement des wali et gouverneurs des grandes villes du Maroc[1415]. Ce mouvement symbolise la reprise en main de l'État sur le territoire.

Ainsi, lors de son installation à la wilaya de Casablanca, après une année de paralysie de l'administration territoriale, et de blocages entre le maire et le wali, un climat d'urgence est installé qui est intensifié par l'échéance du tramway.

ii. Boussaïd: un techno-wali multi-cartes

Comme beaucoup d'autres, Mohamed Boussaïd est ingénieur de l'Ecole des Ponts de Paris. Mais il a un profil plutôt atypique par rapport aux wali-technocratiques[1416]. Issu de la petite bourgeoisie fassie, il est un produit de la méritocratie scolaire. Diplômé en 1986 des Ponts et Chaussés, il a construit sa trajectoire professionnelle en maniant avec grande habilité les réseaux, en sachant jouer des contextes et en diversifiant les postes et les fonctions au gré des opportunités. Après un début de carrière dans le secteur privé, il rejoint la haute fonction publique en 1995. Il construit sa carrière en alternant les départements ministériels : Travaux publics, Agriculture, Équipement, puis Finances où, entre 2001 et 2004, il prend en charge la direction des privatisations. En 2007, après avoir occupé un premier portefeuille ministériel au sein du gouvernement technocrate de Driss Jettou, il donne une tournure politique à sa carrière. Il rejoint la formation RNI, qu'il négocie en contrepartie du poste de ministre du Tourisme. En

[1412] Entretien A. Outass, vice-président du conseil de la ville (2003-2015), Casablanca, avril 2014
[1413] Les mobilisations sociales au Maroc lors des « Printemps arabes » sont traitées dans le chapitre 9
[1414] Entretien M. Boussaïd, Rabat, juin, 2016
[1415] « Nominations de plusieurs walis et gouverneurs au Maroc », *La Vie Eco*, 11 mai 2012
[1416] « Portrait. Mohamed Boussaïd, wali de Casablanca ».,*La Vie économique*, 23 mai 2012

2010, il est nommé wali d'Agadir, région présidée par le responsable du RNI, Aziz Akhenouch. Sa carrière professionnelle, la diversité des postes et des fonctions qu'il a occupés, son capital social et politique le placent ainsi au croisement de différents réseaux, administratifs, économiques et politiques. Son expérience à Agadir en tant que wali a été marquée par sa violente confrontation avec le maire de la ville, Tarik Kabbaj. L'envergure politique et notabilaire de Kabbaj, important propriétaire foncier au passé d'opposant, son autonomie face à l'État et la conflictualité du contexte du printemps arabe ont, à Agadir, comme à Casablanca, alimenté les tensions entre le maire et le wali. De cette expérience « douloureuse »[1417], Boussaïd retient, à sa nomination à Casablanca, « la nécessité d'une alliance avec le maire ».

iii. Intercessions au service d'un objectif unique : le respect de 12.12.12

A Casablanca, l'alliance avec le maire est facilitée par le contexte. Sajid sort en effet fragilisé d'une année de violentes confrontations au sein du conseil de la ville. En outre, les blocages avec le wali Hallab ont clairement démontré l'interdépendance des deux centres de pouvoir, limitant les marges de manœuvre du maire qui a de fortes ambitions politiques. Aussi, c'est sur leur ambition partagée d'afficher rapidement des résultats que se construit l'alliance entre Boussaïd et Sajid. Leur alliance signe la reprise de la bonne marche de la ville : elle s'affiche et se met en scène. Et de fait, le maire et le wali multiplient les sorties publiques, visitent ensemble les chantiers de construction[1418] et démultiplient les dîners mondains, recevant à tour de rôle[1419]. La proximité n'est pas qu'affichage : l'alliance se réalise aussi par un alignement des positions du wali sur celles du maire.

> « Pour moi quand j'arrive à Casa, les priorités sont de débloquer et remettre les gens au travail ; de sortir les projets de terre et de m'occuper du transport urbain. Car j'ai vite compris que le transport était une solution structurante pour Casa. (...) Dès que je me suis installé, j'ai demandé au maire où en était le tramway. Il m'a répondu : « on aura peut-être 2, 3 mois de retard ». Or pour moi, non, ce n'était pas possible. On a annoncé le 12.12.12, donc on doit respecter le délai »[1420].

L'achèvement du tramway dans les temps hiérarchise les priorités du wali. Pour accélérer le chantier et assurer sa fin dans les temps, Boussaïd va principalement jouer de ses facultés d'intercession pour dépasser les blocages et dénouer rapidement les tensions. Cette intercession est personnalisée : Boussaïd s'est construit un important capital social et professionnel, mais il ne bénéficie pas de liens de proximité au palais contrairement à d'autres walis qui l'ont précédé, comme Kabbaj et Benhima. Il ne maîtrise que partiellement les codes de l'institution wilayale et du ministère de l'Intérieur. Aussi, les principales ressources dont il dispose pour dénouer les conflits et accélérer le rythme de l'action publique résident dans les liens personnels qu'il a

[1417] Entretien M. Boussaïd, Rabat, juin, 2016
[1418] Sur un exemple de visites de chantiers mobilisant le wali et le maire « Casablanca. Boussaïd revisite le parc Sindibad», La Nouvelle Tribune, 20 décembre 2012
[1419] Entretien M. Boussaïd, Rabat, juin, 2016
[1420] Entretien M. Boussaïd, Rabat, juin, 2016

tissés au cours de sa carrière professionnelle. Homme de réseau, il a rapidement et facilement accès à différents centres de décision au sein des administrations centrales.

Premier sujet auquel s'attelle le wali Boussaïd : le déblocage des conflits avec M'dina bus. Pour ce faire, il a joué de ses liens avec le ministère des Finances. Le second plan de restructuration du délégataire de bus, que le wali Hallab avait enclenché, s'enlisait et menaçait les possibilités d'intégration des réseaux de tramway et de bus. Ce blocage était particulièrement problématique car le tramway a la particularité d'être une solution technique particulièrement exigeante en termes de complémentarité entre modes de transports[1421]. Aussi, en mai 2012, la perspective de l'entrée en exploitation du tram oblige le wali à négocier deux choses avec M'dina bus : d'une part l'intégration physique des réseaux de transport, qui implique la réorganisation des itinéraires de bus pour constituer des pôles d'échange entre bus et tramway et, d'autre part, l'intégration tarifaire, qui oblige dans un premier temps à unifier les systèmes de paiement pour permettre, dans un second temps, d'avoir un ticket unique bus-tramway. La mise en œuvre de l'intégration oblige à des arbitrages. Un arbitrage technique : l'unification des modes de paiement oblige à déterminer qui va supporter la subvention déguisée du ticket de bus que supportait jusque-là M'dina bus. Un arbitrage politique : l'adoption d'un système de billettique unique pose la question de l'avenir des receveurs de bus, qui constituent une main d'œuvre importante au sein du personnel des bus.

Le tramway et les arbitrages qu'il nécessite offrent l'opportunité d'accélérer les négociations avec M'dina Bus et donnent une autre signification au plan de restructuration de M'dina Bus qui, à l'arrivée du wali Boussaïd en mai 2012, est en cours de négociation. Les discussions au sein des deux comités mis en place par le wali Hallab un an plus tôt sont à la traîne : le premier planchait sur une restructuration financière de M'dina Bus par l'État, pour dédommager la société du non-respect du contrat ; le second réfléchissait à une restructuration du réseau de bus, en vue de l'arrivée du tramway. Les conflits, soulevés dans le premier cas par les divergences sur le mode de calcul des préjudices subis par la société délégataire[1422] et dans le second par la complexité des arbitrages entre Casa Transport et M'dina Bus, avaient laissé inachevées les discussions au sein des comités et c'est dans ces conditions que la CDG, actionnaire de M'dina Bus, était prête à quitter la table pour un dirham symbolique.

Les discussions sont reprises et accélérées par le wali Boussaïd : dès son arrivée, il engage des « réunions marathon »[1423] avec la société M'dina bus qui se solde un mois plus tard, soit en juin 2012, par la signature d'un protocole d'accord avec l'État pour la restructuration de M'dina

[1421] Le modèle économique du tramway s'est construit sur le principe de l'intermodalité entre le système de bus et le tramway: les usagers du tramway sont censés pour plus de 50% des volumes estimés provenir des bus et des grands taxis et compléter leur trajet avec le tramway. *Etude documentaire et synthèse des données*, Réalisation de l'étude de restructuration du réseau de transport collectif dans la Région du Grand Casablanca, Février 2011, Advanced Logistics group (ALG), p.60

[1422] Entretiens, M'dina bus, Casablanca, 2014-2015

[1423] Entretien M. Lhassani, directeur général de M'dina bus (2010-2016), Casablanca, juin 2014

Bus[1424]. Pour débloquer les conflits avec M'dina bus, Boussaïd joue de son entregent au sein des ministères des Finances et de l'Intérieur. L'accès direct aux centres de décisions au sein du ministère des Finances et sa connaissance experte des postes budgétaires permet au wali, ancien directeur de la privatisation et ancien ministre de la Fonction publique, de mobiliser les fonds pour un plan de sauvetage du délégataire. Ce qu'il présente de la façon suivante :

> « Lorsque je suis arrivé à Casablanca, j'ai dit : « donnez-moi les projets de la ville » (...) Je les étudie et ensuite je pars à la collecte de fonds et là, pour ça, j'ai utilisé mes réseaux. En une journée, je suis monté à Rabat et j'ai débloqué 800 millions de dirhams[1425] ».

L'intercession du wali permet d'accélérer la mise en œuvre du plan de sauvetage de M'dina bus, ce qui permet d'une part d'apaiser les relations à la CDG, « prête à quitter le tour de table pour un dirham symbolique », et d'autre part, d'ouvrir la possibilité pour le wali de trouver un compromis afin que la billettique électronique soit adoptée, condition d'intégration entre le bus et le tramway. Le récit qu'en fait le directeur de M'dina bus est à cet égard éclairant :

> « Boussaïd avait une obsession quand il est arrivé, c'était l'intégration entre le bus et le tramway : il nous a donné un ultimatum de trois semaines pour qu'on lui fasse une proposition concrète pour mettre en œuvre la billettique. Il nous a dit : « je vous débloque le plan de sauvetage mais vous, vous vous mettez d'accord avec Casa-Transport et vous revenez avec un plan pour mettre en place le système de billettique ». (...) Nous avions le projet d'une billettique électronique, mais il nous fallait de l'argent. Pas seulement pour l'investissement matériel, mais surtout pour le coût social que cela va engendrer. Nous avons plus de 1500 receveurs dans les bus et donc, la validation électronique, cela veut dire plus de receveurs. Donc le coût social est énorme, pour se séparer du personnel. En gros, c'était 1/3 investissement, 2/3 social. Le wali nous a dit : « foncez, je vous trouverai l'argent[1426] ».

Boussaïd s'appuie cette fois sur la direction des Régies du ministère de l'Intérieur. Il mobilise 50 millions de dirhams supplémentaires auprès de celui-ci pour « mettre à niveau les équipements de M'dina bus », ce qui consistait dans les faits à financer le plan social. Car la force de Boussaïd n'est pas seulement de disposer d'un accès et d'un réseau ; c'est aussi de savoir comment demander, comment intercéder et comment mobiliser des fonds. La manière dont il réunit le budget de 50 millions de dirham est révélatrice de ce savoir-faire.

> « (…) dans la réunion, il y avait le gouverneur Kadiri qui participait au comité. Kadiri, c'est l'ancien directeur des Régies du Ministère. Le wali s'est tourné vers lui et il lui a demandé : « combien peut-on mobiliser sur le fonds de mise à niveau transport ? » et ensuite il a été les demander à Rabat »[1427].

[1424] *Protocole d'accord*, Ministère de l'Intérieur, Royaume du Maroc, « protocole en vue de mettre en place un plan d'action pour l'année 2012 visant à la continuité du service public de transport urbain », 3 aout 2012
[1425] Entretien M. Boussaïd, Rabat, juin, 2016
[1426] Entretien M. Lhassani, directeur général de M'dina bus (2010-2016), Casablanca, juin 2014
[1427] ibid

La capacité d'intercession de Boussaïd est aussi liée, à sa façon de jouer du contexte d'urgence et du caractère royal du projet et qui, par la persuasion, lui permet de mobiliser dans des temps très court – un seul mois – d'importantes ressources financières, mais aussi techniques dans le cas de l'entreprise des travaux. En effet à l'arrivée de Boussaïd en mai 2012, au-delà des difficultés liées à l'intégration des modes de transport, l'avancée des travaux laissent craindre quelques mois de retard et l'impossibilité de respecter la date 12.12.12. Deux choses ralentissent les travaux : les arbitrages sur quelques tronçons de chantier pour libérer la voie publique, et le rythme des travaux qui, pour être accélérés, suppose une mobilisation de moyens supplémentaires par l'entreprise, un consortium français, en charge de la construction. En jouant cette fois de l'autorité du wali en tant que représentant de l'État, le wali obtient de l'entreprise une mobilisation de moyens supplémentaires pour respecter les délais. Il ne m'a pas été possible de reconstituer les termes de la négociation qu'a réalisée le wali, mais ce qui est avéré, c'est la mobilisation par celle-ci, sans engagement formalisé, d'un dédoublement de ses équipes et de ses moyens techniques[1428]. Et ce sont ces ressources supplémentaires qui ont permis que la cadence des travaux soit accélérée et qui, *in fine*, a assuré l'achèvement des travaux dans les temps, le 12 décembre 2012

Ces manières de faire sont très efficace à court terme. Elles permettent de dépasser les tensions, de mobiliser dans des temps très courts des fonds pour la billettique et d'accélérer le rythme et la cadence du chantier. Au final, les travaux ont été réalisés et achevés dans les temps. Mais ces résultats reposent sur deux manières de faire qui doivent être interrogées : d'une part, le recours à l'urgence et au caractère royal du projet, « la voie royale » et de l'autre, le raisonnement par projet, qui conduit à raisonner uniquement au prisme de la réalisation d'un but précis et bien circonscrit, en l'occurrence ici au prisme du tramway. Or si ces façons de faire sont efficace à court terme, elles ont un coût et soulèvent des difficultés à moyens et long terme.

Un coût social en premier lieu. L'urgence masque en effet la nature des choix et des compromis. Le souci du wali de mettre en place en urgence un système de billettique électronique commun entre tramway et bus a ouvert la voie à de nouvelles possibilités pour M'dina bus. L'adoption d'un système de billettique lui a certes permis d'élargir sa gamme tarifaire mais sa contrepartie a été une hausse du ticket de bus vendu à l'unité, ce qui pénalise les usagers dans l'incapacité de mobiliser les fonds pour une tarification forfaitaire, soit les plus fragiles économiquement. Cela alimente le caractère inégalitaire du dispositif de transport qui nourrit la recherche de solution de transport alternatif par la population. En deuxième lieu : un cout financier. Pour achever les travaux dans les temps, l'intercession du wali auprès de la société en charge des travaux, en jouant du caractère royal du chantier, a certes permis l'achèvement des travaux dans les temps : seulement, l'urgence et l'absence de formalisation de l'intervention du wali a laissé les conditions floues, ce qui s'est traduit par un conflit financier entre Casa-Transport et l'entreprise des travaux, qui a duré plus deux ans et s'est réglé dans une totale opacité[1429].

[1428] Entretiens, consultant, Casablanca, 2016-2017
[1429] Entretiens, consultants, Casablanca, 2016-2017

Enfin et surtout, la voie royale a un coût politique. L'urgence qui a été installé par le 12-12-12 a conduit à focaliser les efforts sur la construction du tramway sans manifester d'intérêt sur les enjeux politiques[1430] : cette technicisation des problèmes de transport permet d'éviter les questions politiques, mais elle ne les élimine pas, elle les déplace. Les problématiques de financement sont réapparus là où on ne les attendait pas dans les difficultés financières et opérationnels de la société gestionnaire Casa-Transport deux années après l'exploitation du tramway (2014)[1431] : la répartition de la subvention de Casa-Transport entre la ville et l'État, qui prend en charge la rémunération de l'exploitant du tramway, a été au centre de conflits pendant les deux premières années d'exploitation du tramway. L'urgence, installée cette fois par le déficit de Casa-Transport, a ouvert la voie à de nouveaux bricolages : elle a conduit en 2013 à la réallocation d'un fonds d'accompagnement pour la réforme des transports, le FART, mis en place en 2008 avec l'appui de la Banque mondiale, sur la prise en charge de la dette de la société de développement local[1432].

*
* *

La mise à l'agenda de la construction du tramway et son achèvement dans temps font apparaître des compétences et des performances différentes des walis Kabbaj et Boussaïd même si celles-ci ont comme principe commun de gouverner à moindre coût.

Le wali Mohamed Kabbaj, en premier lieu. La création d'une structure territoriale innovante, la société Casa-Transport, permet, comme je viens de le montrer, la réalisation du tramway. Elle permet de mobiliser de nouvelles ressources financières pour le territoire, sans modifier pour autant le système de financement des collectivités locales. Le wali Kabbaj fait ainsi « avec » le « sous-financement du territoire », il compose avec la situation. Or, ce sous-

[1430] Un expert en charge de la revue des études techniques sur le tramway s'émouvait par exemple de la non prise en compte des problématiques sociales et concurrentielles : il notait « aucun type de sensibilité par rapport à la tarification n'est prise en compte (intégration tarifaire, montant du tarif) ni d'ailleurs par rapport à l'origine des passagers escomptés », dans *Etude documentaire et synthèse des données*, doc. cit., p.60

[1431] En 2014, le rapport de la Cour des comptes sur la société Casa transport notait ainsi : « Le déficit cumulé de Casa Transport à fin 2013, soit une année après l'exploitation du Tramway était de 517 millions de dh.(..) Le nombre de voyageurs et le chiffre d'affaires, à des niveaux modestes (..) n'ont pas dépassé la moitié des prévisions. (..) Le déficit de Casa-transport est amené à être structurel, ce qui nécessite l'octroi de subventions publiques », *Rapport sur la gestion déléguée des services publics locaux*, ibid p.117, in *Rapport sur la gestion déléguée des services publics locaux*, Cour des Comptes, Royaume du Maroc, Partie III, Service Transport, octobre 2014, p. 114 ; 117.

[1432] Ce fonds est co-géré à l'échelle centrale par le ministère de l'Intérieur (DGCL) et les Finances. Il a fini par s'institutionnaliser, en 2015. L'instrument, introduit en 2008 pour la mise à niveau des infrastructures routières et des équipements de transport public a vu ses compétences, et son enveloppe financière redéfinies par un amendement de la Loi de Finances 2014. Le FART est désormais dédié au financement de nouvelles infrastructures de transport urbain et à la subvention des sociétés de développement local dans le transport urbain de Casablanca et Rabat sur les « premières années » d'exercice du tramway[1432]. Le fonds est alimenté par 1 milliard prélevé sur le budget de l'État et 1 million sur le compte TVA, dédié au financement des collectivités locales. Il a permis le lancement en 2015 de la construction de deux nouvelles lignes de tramway

financement renferme des enjeux politiques importants : il s'inscrit dans les rapports de pouvoir entre central et local ; il assure le maintien de la ville, et ses instances politiques, dans une dépendance étroite à l'égard de l'État central. Casa-Transport est un dispositif qui permet ainsi de laisser inchangé le système de financement du territoire.

En créant une nouvelle structure territoriale, le wali gère d'abord la « pénurie » de ressources pour le territoire : le montage de Casa-Transport est motivé par le souci de mobiliser des ressources financières additionnelles et de dépasser les contraintes liées au sous-financement du territoire. L'ingénierie mise en œuvre par le wali cherche à répondre non pas directement à la construction du tramway, mais à l'absence de financement. A travers la constitution de la SDL, elle répond d'abord à l'absence de financement et ensuite à la construction du tramway : cette logique d'administration à moindre coût a une incidence directe sur la définition de l'infrastructure puisque son dimensionnement - une ligne de tramway de 16 km - a été déterminée en 2008 par les capacités d'autofinancement et d'endettement de Casa-Transport.

Casa-Transport est un dispositif de gouvernement à moindre coût mais il ne se présente pas comme tel. Comme Béatrice Hibou et Mohamed Tozy le mettent en évidence, les logiques de l'administration à moindre coût sont « naturalisées par l'idéologie néo-libérale »[1433]. Ainsi, Casa-Transport est-elle perçue comme une « modalité efficace et performante » pour construire le tramway. Et c'est précisément sur ce gage d'efficacité gestionnaire que le wali construit le compromis avec le maire : l'adhésion du maire, comme je l'ai montré, a rendu possible la création de Casa-Transport. L'expertise technique et financière de Mohamed Kabbaj offre ainsi un support à la construction d'une alliance entre le maire et le wali. Elle permet en outre de dépasser les antagonismes entre les deux, chacun revendiquant une position dominante dans la définition des politiques publiques à Casablanca.

L'adhésion du maire permet de trouver de nouveaux arrangements et, ce faisant, d'approfondir la logique d'administration à moindre coût du tramway, en reportant sur le maire la charge de mobiliser les élus du conseil de la ville pour voter les décisions de Casa-Transport. En faisant « avec » le maire mais « sans » les élus du conseil de la ville, la création de Casa-Transport permet de minimiser le coût politique lié à l'affirmation du conseil de la ville dans le gouvernement de la ville. Et c'est là une deuxième forme du gouvernement à moindre coût que permet l'innovation Casa-Transport. La SDL, aussi sophistiquée soit-elle, constitue un simple dispositif d'intermédiation entre l'administration et les élus locaux : elle ne dispose en effet d'aucune compétence légale en matière de transport, elle réalise pour le compte du conseil de la ville la construction du tramway et la mobilisation de son financement. A travers Casa-Transport, l'État prend en charge la relation aux élus locaux.

Ce gouvernement à moindre coût prend forme dans la manière dont Kabbaj investit le rôle de wali et dans les compétences qu'il a développé au cours de sa carrière. Administrer la chose publique à moindre coût est parfaitement intégré et normalisée chez Kabbaj : il rationnalise ce principe comme une compétence et un savoir-faire, qui plus est un savoir-faire qui lui a permis

[1433] B. Hibou et M. Tozy, *L'Etat au Maroc, L'imaginaire impérial au coeur de l'Etat nation*, op. cit.

de se distinguer auprès du roi. L'extrait de l'entretien que j'ai cité plus est de ce fait particulièrement parlant.

C'est avec cette disposition d'esprit qu'il se saisit de la réalisation du tramway et plus généralement du développement des grands projets urbains à Casablanca. Le wali Kabbaj va ainsi permettre de repenser en profondeur le mode de fonctionnement de la ville en inventant de nouvelles solutions territoriales qui, à l'instar de Casa-Transport, composent avec le sous-financement et la montée en puissance des élus. Il en est ainsi de l'AUDA, la structure gestionnaire du programme d'aménagement urbain Casa-Anfa, de la société Idmaj Sakan des mécanismes de relogement des bidonvilles, etc. Chacune de ces entités s'appuie sur différents intermédiaires, la CDG, mais aussi les acteurs privés, promoteurs immobiliers, lotisseurs, etc. Toutes se fondent sur le même principe qui consiste à faire avec l'« absence » de ressources et « avec » le maire, tout en mettant à distance le conseil de la ville. Les solutions permettent de cette façon de multiplier la mise en œuvre de grands projets urbains, ce qui permet au monarque de multiplier les inaugurations de grands projets sans avoir à repenser les questions fondamentales comme les structures de financement du territoire, le budget des collectivités locales, la fiscalité locale. Cela dispense aussi d'une remise à plat des rapports entre le central et le local, et de l'étroite dépendance financière dans laquelle le territoire est maintenu.

Le wali Boussaïd fait, quant à lui, apparaitre une autre compétence : l'intercession, « autre modalité du gouvernement à moindre cout[1434] ». L'accélération du plan de sauvetage de M'dina bus par le wali Boussaïd et le supplément de 50 millions de dh qu'il mobilise pour la mise en place d'une billettique électronique permettent de dépasser la situation de conflit en juin 2012. La billettique vise à accélérer l'intégration des systèmes de tarification bus/tram dont l'absence apparait comme une menace pour l'exploitation du tramway. Cette levée de fonds est rendue possible, je l'ai montré, par l'intercession du wali auprès de différents centres de pouvoir. Mais l'effort d'intercession du wali permet de faire l'économie d'une réflexion plus profonde sur la question de l'intégration tarifaire entre les réseaux de bus et tramway, à la veille de l'entrée en service du tramway. Or ces questions renferment des enjeux politiques profonds : par exemple, la mise en place d'un ticket unique bus/tram soulève la question de la prise en charge de la subvention du ticket de bus, que supportait jusque-là M'dina bus. Cette question est au cœur des dysfonctionnements du secteur des transports urbains : elle met en jeu la question de sous-financement du service public des transports, question ô combien politique qui renvoie là encore à la question du sous-financement du territoire. En juin 2012, les ressources additionnelles que mobilisent le wali Boussaïd a certes permis à la société de bus de se doter d'un même système de billettique électronique que celui du tramway, ce qui permet à court terme de minimiser les tensions et de reporter le problème dans le temps ; la dimension politique, à savoir l'intégration tarifaire des tickets (c'est-à-dire un ticket unique bus-tram qui était l'enjeu du financement du système de billetique) n'a en effet pas été résolue. Or celle-ci est toujours dans une impasse puisqu'en 2019, sept ans plus tard, malgré les fonds mobilisés, cette question reste d'actualité.

[1434] B. Hibou et M. Tozy, *L'Etat au Maroc, L'imaginaire impérial au coeur de l'Etat nation, op. cit.*

Les innovations territoriales du wali Kabbaj ou l'intercession de Boussaïd offrent sans conteste des moyens de libérer l'initiative, de dépasser les contraintes, de mettre à l'agenda la construction du tramway et d'assurer sa réalisation dans les temps. Mais si elle permet de lever les contraintes à court terme, elle ne les fait pas disparaître. Comme je l'ai évoqué, les problématiques de financement sont réapparues à la veille de l'entrée en service du tramway, lorsqu'il a fallu prendre en compte les questions liées à l'exploitation du tramway, à la tarification du ticket de tramway et la répartition de sa subvention entre usagers, collectivité locale et l'Etat, ou celle liées à l'articulation du tramway aux autres solutions de transport. Les difficultés financières de Casa-Transport ont en évidence une problématique occultée jusque-là : le besoin de financement du secteur des transports urbain. Ceci a fait émerger de nouveaux dispositifs de financement dans l'urgence : le Fonds d'Accompagnement pour la réforme des Transports urbains, le FART, co-géré par les administrations centrales de l'Intérieur et des Finances. Son institutionnalisation en 2015 marque la reconnaissance du financement des équipements locaux comme une catégorie légitime de l'action publique, jusque-là non assumée par l'État ; mais l'instrument ne modifie pas l'architecture financière du dispositif du transport public et l'ordre institutionnel qui la soutient. Le fonds qui intervient de manière ponctuelle, ne lève pas l'ambiguïté sur la pérennité économique du modèle d'exploitation des infrastructures de transport. La définition, par les administrateurs du fonds, des critères de financement et des mesures de compensations de missions de service public pour les opérateurs de transport replace aujourd'hui, dans un contexte de décentralisation institutionnelle, l'administration centrale au cœur du processus de définition de la norme. Il maintient in fine le principe de négociation entre central et local au cœur du dispositif de financement de service public et d'une certaine manière institutionnalise la dépendance du territoire vis-à-vis de l'État
In fine, le gouvernement à moindre coût de Kabbaj et de Boussaïd a permis de minimiser le coût politique que représente le renforcement des pouvoirs des élus locaux.

Le terrain tramway fait apparaître une seconde chose. Les walis sont focalisés là où on ne les attend pas, dénotant une prise de distance (de Kabbaj autant que de Boussaïd) avec les fonctions liées à la force publique. Ceci est rendu possible car, dans le même temps, s'opèrent des transformations en profondeur au sein des wilayas. Le SG de la wilaya et le chef de la DAG à Casablanca prennent, en 2005, le titre de gouverneur, un grade qui renforce leur autorité au sein de la préfecture et qui assure une certaine autonomie de l'administration de la wilaya par rapport au wali. Ceci se réalise avec le wali Kabbaj. Ce dernier entretient un rapport distant au service de la wilaya, et s'appuie, pour l'administration quotidienne, sur son chef de la DAG et sur le SG de la wilaya et sur les différents services pour composer avec les élus. Boussaïd reprend cette organisation bien qu'il soit, lui, très présent auprès des élus tout en acceptant cette répartition des rôles.

Chapitre 9. La « voie royale » pour agir. Le plan de développement 2015-2020 de Casablanca du wali Khalid Safir.

Le processus de construction du tramway analysé dans le chapitre précédent a mis en évidence la force de la « voie royale » comme mode de gouvernement. Celle-ci renvoie à un mode d'intervention de l'État central construit sur la performance du Prince et fait intervenir plusieurs registres d'administration. La voie royale a été mobilisée par le maire pour assurer dans un délai serré la construction du tramway, en engageant devant le roi la date d'achèvement des travaux (le fameux « 12-12-12 »). Les modalités par lesquelles la voie royale opère reposent sur le souci de répondre aux attentes royales, un souci qui, lui, peut être motivé par une infinité de raisons. La caractéristique de ce mode de gouvernement tient à la nature du consensus qu'il est en mesure de créer : en engageant directement le roi, la voie royale donne une signification particulière aux oppositions et aux avis contradictoires puisque « contester une démarche entreprise au nom du roi reviendrait à contester l'autorité royale ». Cela ne veut évidemment pas dire que les actions et les mesures menées dans le cadre d'une telle démarche ne font pas l'objet de divergences de points de vue, de tensions et d'oppositions, mais que la voie royale est un mode spécifique de construction du consensus qui a la particularité de masquer et de recouvrir les conflits et luttes politiques qui le font advenir.

Or précisément, la montée de nouvelles concurrences face à l'État intensifie la dimension conflictuelle de l'action publique et, de ce fait, renchérit le coût du consensus. La configuration que j'ai étudiée dans le chapitre précédant se caractérisait par l'émergence de la figure du maire. Cette dynamique s'est intensifiée au cours du règne de Mohamed VI. Elle a connu une impulsion majeure en 2011, dans le sillon des printemps arabes, du fait de la combinaison de deux phénomènes : d'une part, la rédaction d'une nouvelle Constitution[1435], à la suite des évènements de février 2011, a consolidé le pouvoir des instances politiques ; d'autre part les efforts de crédibilisation des scrutins électoraux, entrepris dès le début des années 2000, ont fait progressivement apparaitre une nouvelle légitimité politique, celle des urnes. Ces deux mouvements ont renforcé le poids des instances élues dans le champ de l'action publique.

Dans ce chapitre, je propose d'analyser la manière concrète par laquelle le wali se saisit de la voie royale pour construire l'action publique dans ce contexte de concurrence de légitimités. Le processus d'élaboration du « Plan de développement 2015-2020 pour Casablanca »[1436] offre à cet effet un terrain propice à l'analyse : son lancement est le fait du wali Khalid Safir, wali de Casablanca de 2013 à 2017, et fait suite à une « colère royale », l'un des dispositifs par excellence de ce mode d'intervention de l'État central. En octobre 2013, le roi Mohamed VI dénonce, dans un discours au parlement, le mal-développement de Casablanca, en imputant la responsabilité à la gestion des élus de Casablanca. Le lendemain, il désigne un nouveau wali, Khalid Safir, qui dès son installation à la wilaya de Casablanca se saisit du discours et lance une vaste concertation auprès de la société civile pour identifier des solutions et proposer des mesures pour le développement de Casablanca. Le processus de concertation mobilise près de

[1435] *La constitution. Edition 2011.* Royaume du Maroc, Secrétariat Général du Gouvernement
[1436] *Plan de développement 2015-2020,* Wilaya du Grand Casablanca

800 personnes, faisant intervenir aux côtés de la société civile, des fonctionnaires territoriaux et des fonctionnaires centraux ainsi que des élus locaux. C'est à ce processus participatif que ce chapitre va s'intéresser. Simultanément, il mettra en lumière des acteurs de poids du gouvernement indirect au Maroc que sont les acteurs associatifs et les experts.

Dans une première partie, j'interrogerai les ressorts du discours royal et la manière dont le wali Khalid Safir lui donne sens : je montrerai comment l'ingénierie participative mise en œuvre par le wali, à travers la construction d'un groupe de réflexion, le « Think tank pour Casablanca », crée un espace de consensus. Je montrerai ainsi que ce dernier a permis d'exclure du cours de la concertation formelle les élus locaux et de déplacer les lieux de la négociation politique dans des espaces autres, des espaces situés à la marge du dispositif formel de concertation.

Dans une seconde partie, je m'attacherai à l'analyse concrète du processus de concertation et à la condition de production des mesures qui ont été inscrites dans le plan de développement. Pour cela, je focaliserai mon attention sur les travaux du comité mobilité dont j'ai été membre. Je montrerai ainsi comment la conduite du processus d'élaboration du plan de développement par le wali Khalid Safir a conduit à des formes d'invisibilisation du politique qui ont recouvert les visions contradictoires, les rapports de force et les luttes de pouvoir qui, à l'issue du processus, ont fini par produire une centaine de projets de développement mis à l'agenda public. Mon intérêt principal portera sur les conflits en matière de temporalité de l'action publique. La voie royale impose en effet un rythme à l'action publique : elle met en jeu les attentes du Prince, ce qui, en l'occurrence, a obligé Khalid Safir à articuler différentes temporalités pour tenter de les faire tendre vers une temporalité indiscutable, la temporalité du roi. Alors que dans les précédents chapitres je m'étais intéressée aux conflits liés aux chevauchement entre lois, contrats, règlements et codes de conduite, ou entre lois et normes plurielles et j'avais mis en exergue la dimension d'arrangeur du wali et sa faculté à contourner la règle de droit, je vais mettre en avant dans ce chapitre la dimension temporelle des conflits et le travail d'articulation temporelle du wali. Comment, dans une configuration de plus en plus éclatée du gouvernement de la ville, le wali hiérarchise-t-il et articule-t-il les différentes temporalités des centres de pouvoir dans la conduite de l'action publique ?

Ce faisant, ce chapitre devrait permettre de montrer qu'en ouvrant un « moment pour faire », le processus d'élaboration du plan de « développement » de Casablanca a d'abord et surtout constitué pour le wali et pour l'Etat central un temps pour l'actualisation des rapports de force et des rapports de pouvoir.

1. L'injonction royale au développement de Casa : exclure les élus et donner la main au wali

a. La « colère » comme répertoire d'action : le discours royal d'octobre 2013 contre les élus de Casablanca

i. L'injonction royale au développement de Casablanca

Le roi Mohamed VI a comme tradition d'inaugurer l'année parlementaire par un discours au sein du parlement. L'allocution du 11 octobre 2013, ouvrant la session parlementaire[1437], a surpris par sa violente charge contre les élus de Casablanca. En effet, le roi a centré son discours sur l'irresponsabilité des représentants politiques dans la mise en œuvre de leur mandat et pour le démontrer, il se base sur Casablanca.

> Si de nombreuses collectivités territoriales bénéficient d'un modèle de gestion raisonnable, il en existe malheureusement d'autres qui pâtissent d'une gestion défectueuse de la part des instances élues. Je pense ici aux problèmes que subissent certaines villes, comme Casablanca par exemple, que je connais bien (...)

Il dénonce l'inefficacité des élus dans leur œuvre de développement de Casablanca, et s'appuie pour cela sur le constat d'importantes inégalités socio-économiques et d'un déficit considérable en matière de service public.

> Pourquoi cette ville, qui compte parmi les plus riches du Maroc, ne connaît-elle pas concrètement l'essor auquel aspirent les Casablancaises et les Casablancais, à l'instar de beaucoup d'autres villes ? Est-il raisonnable qu'elle reste à ce point un espace des grandes contradictions, jusqu'à devenir l'un des modèles les plus faibles en matière de gestion territoriale ? Casablanca est la ville des disparités sociales les plus criantes, où se côtoient les catégories riches et les classes pauvres. C'est la ville des gratte-ciels et des bidonvilles. C'est le centre de la finance et des affaires, mais aussi de la misère, du chômage et d'autres maux, sans parler des déchets et des ordures qui en ternissent la blancheur et entachent sa réputation. Quant aux causes, elles sont aussi nombreuses qu'interdépendantes. Ainsi (...), on relève, entre autres raisons majeures, le mode de gestion adopté par certains Conseils élus qui se sont succédés à la gestion de la ville, ainsi que les antagonismes stériles entre leurs composantes respectives. (...). En un mot, le problème dont souffre la capitale économique tient essentiellement à un déficit de gouvernance. La meilleure illustration en est le grand déficit que connaît le domaine de l'assainissement, où les réalisations restent limitées, en tout cas bien en-deçà des besoins de la population (...) Ce décalage se reflète, en particulier, dans le taux d'épuration des

[1437] Allocution de Sa Majesté le Roi à l'ouverture de la première session de la 3e législative de la 9e législature, 11 octobre 2013. Le texte intégral du discours est accessible ici : http://www.mapnews.ma/fr/discours-messages-sm-le-roi/texte-integrale-du-discours-de-sm-le-roi-mohammed-vi-louverture-de-la-pr (consulté le 20 juin 2016).

> eaux usées, qui demeure très faible, se situant à 45 pc à peine, contre 100 pc déjà atteint à Fès et à Marrakech (...).

Le roi ne se limite pas à l'inventaire des problèmes mais en appelle aussi au changement. Il invite à l'élaboration « d'urgence, d'un diagnostic qui permette d'identifier les origines du mal et les moyens d'y remédier »[1438]. Il en dresse les modalités et appelle à la participation de tous les Casablancais.

A Casablanca, le discours royal prend de court les élus politiques. Aucun signe préalable n'avait en effet laissé anticiper la « colère royale »[1439]. Au contraire et comme je l'ai rappelé dans le chapitre précédent, l'entente entre le maire Sajid et le wali Bousaid, nommé un an plus tôt en mai 2012, avait permis la reprise d'un fonctionnement normalisé de la ville et la relance de la machine institutionnelle et administrative, après les blocages liés aux tensions sociales du « printemps arabe ». En outre, quelques semaines plus tôt, à la rentrée 2013, d'importants chantiers avaient été mis en œuvre par conseil de la ville, comme le lancement d'un appel d'offre international pour la gestion des déchets et le lancement du projet de métro aérien, défendu par le maire. Aussi, dans ce contexte, la colère royale et l'injonction au changement apparaissent-ils pour ce qu'ils sont : une « reprise en main »[1440] par le roi du développement de Casablanca. L'analyse du discours et de ses glissements sémantiques permettent d'en comprendre les ressorts et de saisir les enjeux, dans le contexte localisé d'octobre 2013, de cette injonction au changement.

ii. Répondre aux revendications sociales

L'intérêt du roi pour les questions sociales et son désaveu de la classe politique ne sont pas, en soi, choses nouvelles sous le règne de Mohammed VI. Mais deux choses singularisent le discours royal d'octobre 2013. D'une part, la reconnaissance d'un creusement des inégalités socio-économiques au cours du nouveau règne constitue en soi une première. Le discours d'octobre 2013 fait écho aux revendications qui se sont exprimées, deux ans plus tôt, dans le sillon des « Printemps arabes »[1441]. Au Maroc, la contestation a donné lieu à la constitution du « Mouvement du 20 février », une coalition hétéroclite rassemblant sympathisants islamistes, droits-de-l'hommistes et membres de partis d'ultragauche[1442]. Les revendications socio-économiques ont été au centre de la contestation[1443] : expression d'une volonté de plus grande équité dans la répartition des fruits du développement, elles ont fait apparaître au grand jour les limites « sociales » du modèle de développement de Mohamed VI. La sollicitude royale à

[1438] Ibid

[1439] « Casablanca : il fallait une colère royale », *Média 24*, 23 octobre 2013

[1440] Entretiens, conseil de la ville, Casablanca, février 2014

[1441] « Lectures thématiques. Lire au sujet du « printemps arabe », *Revue française de science politique*, vol. 62, 2012, pp. 915-939 ; J. F Bayart, « Retour sur les Printemps arabes », *Politique africaine*, n° 133, 2014, p. 153-175

[1442] S. Smaoui & M. Wazif, « Étendard de lutte ou pavillon de complaisance ? S'engager sous la bannière du Mouvement du 20 février à Casablanca », in A. Allal et T. Pierret, *Devenir révolutionnaires. Au cœur des révoltes arabes*, Armand Colin, Paris, 2013, p. 67

[1443] B. Hibou, *Le mouvement du 20 février. Le Makhzen et l'antipolitique. L'impensé des réformes au Maroc*, Dossiers du CERI, 2011, pp. 1-12

l'égard du « social » s'était en effet imposée comme emblème du nouveau règne. Perçu comme le « Roi des pauvres » durant les premières années de règne, Mohamed VI avait fait de la lutte contre la pauvreté et les inégalités « un chantier de règne »[1444]. « Roi bâtisseur aux préoccupations sociales »[1445], les « programmes », « initiatives » ou « visions » de développement ont rythmé les quinze premières années de son règne[1446]. Mais le monarque a repris la conception techniciste et économiciste qui caractérise l'action publique depuis l'Indépendance : la dimension sociale singularise certes le projet développementaliste de Mohammed VI, mais elle reprend une même compréhension apolitique du changement. Le résultat en est que l'action sociale est technicisée et la dimension politique des inégalités, largement impensée. C'est ce qui explique que les efforts de l'action publique se sont centrés sur la correction des *effets* des inégalités sociales et territoriales, et non sur leurs *causes* : comme je l'ai montré précédemment[1447], le déficit de service public de transport à Casablanca, par exemple, n'a été pris en compte qu'à travers des « bricolages » et des « jonglages » qui n'ont jamais résolu les problèmes de mobilité mais n'ont fait que colmater les problèmes les plus sensibles ou retarder les crises. Ceci n'est pas le propre du service public à Casablanca et constitue un trait marquant de tout le souci du social de la sollicitude royale[1448]. Bien qu'elle ait amené à d'importantes avancées techniques[1449] et matérielles[1450], cette « myopie »[1451] a empêché d'agir sur la réduction des inégalités constitutives de la condition sociale et politique des individus. Celles-ci ont été, au contraire, intensifiées par l'orientation néolibérale de l'économie et sa financiarisation, ce dont témoigne la persistance du Maroc dans les mauvais classements des indices de développement socio-économique[1452]. Le caractère inégalitaire du modèle de développement avait déjà fait l'objet de nombreuses et violentes contestations au cours du règne

---

[1444] I. Bono, *Cantiere del Regno, Associazioni, Sviluppo e stili di governo in Morocco*, thèse de doctorat en sciences politiques, Université de Turin, février 2009

[1445] M. Catusse, et F. Vairel, « Question sociale et développement : les territoires de l'action publique et de la contestation au Maroc », *Politique Africaine*, 2010

[1446] A titre d'exemples : le programme « Ville sans bidonville », « l'Initiative Nationale pour le Développement Humain », le « Plan d'Émergence Industrielle », le « Plan Halieutis » (Pêche et industrie de la mer), le « Plan Maroc Vert » (Agriculture), le « Plan Azur » (Tourisme)

[1447] Voir les chapitres 6 et 7

[1448] Sur la manière de penser les inégalités sociales au Maroc : voir par exemple, I. Bono, « L'emploi comme « revendication sectorielle », in I. Bono, B. Hibou, H. Meddeb, M. Tozy, *L'Etat d'injustice au Maghreb. Maroc et Tunisie*, Karthala, Paris, 2015, pp. 257-300

[1449] Comme par exemple le tramway à Casablanca, étudié dans le chapitre précédent : la réalisation de cette solution technique de transport concrétise un vieux projet de métro, qui avait été plusieurs fois annoncé au lendemain de l'indépendance puis abandonné

[1450] Les taux d'équipement des ménages et d'accès à la propriété ont connu une très nette évolution en quinze ans : en 2014, 68% des ménages urbains étaient propriétaires ou copropriétaires contre 52% en 2004 et la quasi-totalité des ménages urbains ont accès à l'eau et l'électricité contre 89% en 2000 ; dans le monde rural, 93% des ménages étaient raccordées à l'électricité en 2014 contre 23% en 2000. *Présentation des principaux résultats du recensement général de la population et de l'habitat de 2014*, Royaume du Maroc, Haut-commissariat au Plan : http://www.rgph2014.hcp.ma/Presentation-des-principaux-resultats-du-RGPH-2014_a374.html (consulté le 20 juin 2016).

[1451] Je reprends le terme de Colette Bec utilisé dans un autre contexte pour qualifier les biais d'une approche purement technicienne des questions sociales : C. Bec, *La Sécurité sociale. Une institution de la démocratie,* Paris, Gallimard, 2014, p. 209

[1452] Le Maroc est 123ème sur 188 pays au classement mondial de l'indice de développement humain (IDH) du PNUD. « 20 % de la population » du monde rural est considérée selon les critères de l'OCDE comme extrêmement vulnérable », soit le taux le plus élevé pour l'Afrique du nord, in: *Africa's Development Dynamics*, Centre de développement de l'OCDE, 2018, p. 168

de Mohammed VI, mais la nature localisée des revendications et leur géographie, circonscrite aux territoires à la marge, en avaient limité la portée[1453]. La constitution du Mouvement du 20 Février dans le sillage du « Printemps arabe » initié en Tunisie a donné une forme et une visibilité à des contestations jusque-là éparpillées. La violence politique des slogans a certes épargné la personne du monarque[1454], mais la concentration des manifestations dans les grandes villes de Casablanca, Tanger et Marrakech, pourtant objets d'une forte mobilisation du pouvoir central et considérées comme des vitrines du projet de modernisation du nouveau règne, leur a donné un écho singulier. Ces manifestations ont mis au grand jour les limites « intégratives » du modèle de développement et remis ainsi en question, bien que de manière implicite, le consensus autour de Mohammed VI. Cela a constitué une première en treize ans de règne.

Le discours royal d'octobre 2013 participe, me semble-t-il, des réponses plus larges données aux mobilisations de 2011[1455]. Comme l'allocution du 9 mars 2011, qui appelait à une réforme constitutionnelle et à la mise en œuvre de nouvelles élections législatives[1456], le discours d'octobre 2013 invite cette fois au changement économique et social. Ce qui conforte cette lecture, c'est précisément le lancement par le roi, quelques semaines plus tôt, d'un plan de développement à Tanger[1457], initiative qui sera reprise à Marrakech[1458] en janvier 2014. En outre, la dimension nationale donnée au développement de Casablanca par le roi – dont l'injonction au changement se fait dans l'enceinte même du Parlement – renvoie à la place singulière et symbolique que la ville occupe dans la géographie économique du Royaume et dans celle, historique, des mouvements sociaux, qui confère à toute action publique dans la capitale économique un caractère national. Le discours du 13 octobre positionne ainsi le roi comme « L »'acteur du changement car, dans le même temps, le roi en dénonçant la gestion territoriale de Casablanca et en responsabilisant le conseil de la ville disqualifie les élus locaux pour la conduite du changement.

iii. Contourner la montée en puissance des élus

En effet, la seconde particularité du discours d'octobre 2013 est la désignation explicite des élus de Casablanca comme source des problèmes. La critique de la classe politique a été récurrente sous le règne de Mohammed VI. Elle met généralement en avant la « crise d'intermédiation politique » et les difficultés de la classe politique à renouveler ses rangs

[1453] K. Bogaert, «The revolt of small towns: the meaning of Morocco's history and the geography of social protests », Review of African Political Economy, n°42, 2015, pp. 124-140

[1454] A. Tourabi, L. Zaki, « Maroc : une révolution royale ? », *Mouvements*, n° 66, 2011 p. 98-103

[1455] « A l'échelle du Maroc, 37 000 manifestants d'après la police, 238 000 selon les organisateurs. Dans l'ensemble le climat a été pacifique », in M. Bennani-Chraïbi et M. Jeghilaly »La dynamique protestataire du mouvement du 20 février à Casablanca », *Revue française de science politique*, n°5, 2012, p. 867

[1456] En réponse aux manifestations du mois de février, le 9 mars 2011, le roi annonce dans un discours une réforme constitutionnelle et la mise en place d'élections législatives anticipées

[1457] « Lancement par le roi d'un vaste programme Tanger métropole pour le développement intégré et inclusif de la ville », *Atlas Info*, 26 septembre 2013

[1458] « Sa Majesté préside la cérémonie de lancement du projet Marrakech, cité du renouveau permanent », *Maghreb Arab Press*, 6 janvier 2014

empêchant les élus – nationaux ou locaux – d'assumer la fonction d'« intercession »[1459] entre la monarchie et la population, fonction qui leur est dévolue dans le système politique marocain. La critique politique n'avait cependant jamais ciblé les élus de manière spécifique et directe.

La disqualification des élus est une reconnaissance implicite de leur montée en puissance. L'affirmation des représentants politiques dans la conduite de l'action publique caractérise en effet le règne de Mohamed VI : cette évolution, amorcée au milieu des années 1990, finit, en 2013, par complexifier l'interventionnisme monarchique. C'est aussi ce qui explique la violence de la charge royale contre la gestion territoriale des élus. A Casablanca, la place des élus locaux, et particulièrement celle du maire, s'est largement consolidée. L'invention de la figure du maire par la charte de 2002, et son émergence effective dans les modes de gouvernement de la ville, ont conduit, comme je l'ai montré dans les chapitres 7 et 8, à la reconfiguration des manières de faire la ville au gré d'un processus de réaction-adaptation qui a fait émerger de nouveaux dispositifs d'action publique. Les nouvelles instances, comme par exemple les sociétés de développement local ou l'Agence organisatrices des transports[1460], ont incontestablement conduit à la fragmentation et à la politisation partisane des pouvoirs communaux, mettant à distance le conseil de la ville des processus de décision et de gestion. Mais dans le même temps, les élus locaux et le maire n'en sont pas moins restés incontournables dans les processus de décision[1461]. Casablanca est de ce point de vue emblématique. L'affirmation du maire Mohamed Sajid, élu en 2003 et réélu en 2009, s'est construit sur une centralisation des pouvoirs communaux, comme je l'ai montré dans le chapitre précédent, mais aussi sur les compétences et les savoirs politiques acquis au cours de l'exercice de ses deux mandats. Ces compétences sont doubles. Il s'agit, en premier lieu, de compétences face aux élus du conseil de la ville. L'instabilité des coalisations politiques en son sein ont mis à l'épreuve, durant les deux mandats, l'habileté politicienne de Sajid[1462]. Il s'agit, en second lieu, des compétences face à l'État : même s'il a pris une dimension royale, le tramway n'en est pas moins la « chose » du maire, rendue possible par son extrême détermination. Aussi, en 2013, après dix années à la tête du conseil, le maire a largement consolidé sa place et n'hésite pas à s'affranchir de l'avis des administrations centrales de tutelle. Deux exemples d'autonomisation relative du maire sont à cet égard éclairants. Le premier est celui de la SDL Casa Transport : le maire réussit à imposer un nouveau projet de métro aérien malgré l'opposition du secrétaire général du ministère de l'Intérieur, membre du conseil de Casa Transport. En juin 2013, il arrive à faire voter le projet par le conseil de la ville[1463]. Le second exemple est celui du renouvellement du contrat de délégation des déchets. En septembre 2013, Sajid lance et « pilote »[1464] l'appel d'offre pour ce

[1459] M. Tozy, « Représentation/intercessions : les enjeux de pouvoir dans les champs politiques désamorcés au Maroc» in M. Camau (dir.), *Changements politiques au Maghreb,* Annuaire *de l'Afrique du Nord,* tome XVIII, Paris, 1989, pp. 153-168

[1460] L'agence des transports sera dissoute par le wali Khalid Safir en 2015 : la société de développement Casa transport reprendra les missions de planification de l'agence

[1461] Aziz Iraki note que l'émergence du maire dans les grandes villes marocaines constitue « un fait unique dans le monde arabe », in A. Iraki, « Réformes institutionnelles, refonte des territoires et rapports de pouvoirs dans la ville », art. cit., p. 4

[1462] Sajid est ainsi réélu dans des conditions difficiles en 2009 et en 2011, il subit dans le contexte du printemps arabe une violente fronde des élus du conseil

[1463] « Casablanca, le tracé du métro aérien voté », *Maghreb Agence Presse*, 6 juin 2013

[1464] Entretien, société Sita Blanca, Casablanca, mai 2014

renouvellement, le contrat précédent étant arrivé à terme. Pour ce faire, il laisse peu de place à l'administration du ministère de l'Intérieur alors même que le sujet des déchets est au centre du discours royal.

En 2013, cette montée en puissance des élus locaux doit aussi être replacée dans le contexte de transformations sur le long terme. En 15 ans, en effet, se sont succédées une série de réformes électorales qui visaient à crédibiliser le scrutin électoral. Chaque scrutin, législatif ou communal, a fait l'objet dans ce sens d'une refonte des codes électoraux, du réaménagement des découpages des circonscriptions et même, pour certains d'entre eux, de la présence d'observateurs nationaux. Cet effort de transparence répond au souci, dès le tournant des années 2000, de renouvellement de la classe politique et d'élargissement du bassin de recrutement des élites : pour en comprendre les enjeux, il faut replacer ce moment dans la signification que prennent les élections et le rôle des élus au Maroc. L'enjeu des élections, en effet « ne porte pas sur la mise en compétition de projets politiques différents » mais constitue une façon d' « accéder aux cercles de cooptation, participer à des positions d'interface (parlement, conseil de la ville, commune) et peser sur des positions de gestion courante »[1465]. Le processus de clarification du jeu électoral visait ainsi à faire émerger une nouvelle élite en phase avec les transformations sociétales et la pluralisation des acteurs sociaux de même qu'avec les mutations d'un pouvoir monarchique davantage « soucieux » qu'auparavant « de prendre en compte les attentes des populations »[1466]. Toutefois, cette ambition a eu un effet très limité sur le renouvellement de la classe politique. Le seul parti politique à profiter de l'entreprise de clarification sur les quinze années de règne a été le Parti de la Justice et du développement (PJD)[1467], qui a capitalisé sur sa position d'outsider et de nouveau venu. Pour les autres partis, le maintien des « notabilités traditionnelles »[1468] a entretenu la désaffection des scrutins et renforcé tout au long du règne de Mohammed VI la crise de l'intermédiation politique[1469]. En revanche, le processus de crédibilisation des scrutins électoraux n'a pas été neutre : il a progressivement fait émerger une nouvelle légitimité, celle des urnes. C'est précisément sur celle-là qu'en 2011 s'est construite la réponse politique au Mouvement du 20 Février. La nouvelle constitution, adoptée par référendum en juillet 2011, a changé les critères de nomination du Premier ministre, limitant la marge de manœuvre du roi et renforçant le poids des urnes[1470] : la désignation au poste de chef de gouvernement n'est plus du ressort arbitraire du roi mais doit suivre la règle constitutionnelle de nommer un responsable du parti politique arrivé en tête du scrutin[1471]. La nouvelle

[1465] M. Tozy, « Introduction », in M. Tozy (dir.), *Elections au Maroc, art.cité,* 2010

[1466] Ibid

[1467] Cette formation politique s'est créée dans les années 1990 : elle est issue de la fusion entre un parti, le Mouvement populaire constitutionnel et démocratique et différentes composantes de la mouvance islamiste. En 1999, elle prend le nom de PJD

[1468] L. Zaki » Introduction », in L. Zaki (dir.), *Terrains de campagne au Maroc. Les élections législatives de 2007*, Khartala, Paris, 2009, p. 19.

[1469] Sur par exemple la marginalisation de nouvelles élites de proximité dans le système politique local à Casablanca, voir : A. Iraki & M. Tamim, « Réformes institutionnelles récences, refontes politiques administratives des territoires et nouvelles formes de gouvernance urbaine, *Les Cahiers d'EMAM*, n°17, 2009, p. 85-14

[1470] « Article 47 : (…) le roi nomme le Chef du gouvernement au sein du parti politique arrivé en tête des élections des membres de la Chambre des représentants, et au vu de leurs résultats », in *La Constitution. Edition 2011*. Royaume du Maroc, Secrétariat Général du Gouvernement. Le Premier ministre est érigé au rang de chef de gouvernement

[1471] D. Melloni, « La constitution marocaine de 2011 : une mutation des ordres politique et juridique marocains », *Pouvoirs*, 2013, n°2, p. 5-17

Constitution a été mise en œuvre à l'issue des élections anticipées d'octobre 2011, qui ont précisément vu arriver en tête les islamistes du PJD[1472]. Le nouveau gouvernement de décembre 2011, constitué d'une coalition hétéroclite réunissant donc le PJD et des partis de l'administration, a consacré la coexistence de deux légitimités politiques, la voie royale et la voie des urnes. Ce contexte a profité aux élus locaux et renforcé leur poids. La simultanéité de ces deux légitimités modifie les conditions d'intervention de l'administration territoriale et complexifie l'interventionnisme étatique dans la gestion de la chose publique, comme me l'expliquait un responsable de la Direction Générale des Collectivités Locales, en 2015 : « aujourd'hui même un secrétaire général du ministère de l'Intérieur ne peut pas dire non au maire »[1473].

iv. Un discours royal pour dépasser les tensions

La configuration en 2013 fait ainsi apparaitre deux tendances : d'un côté, le souci du monarque de répondre à des revendications sociales qui mettent en jeu la pertinence des choix de développement tout en voulant garder l'initiative de l'action et, de l'autre, la montée en puissance des élus dans la gestion publique, résultat d'un processus de plus long terme. Ces deux tendances mettent le système étatique en tension : elles sont porteuses de contradictions et créent des antagonismes, complexifiant l'action royale. Le discours de 2013, avec son injonction au développement de Casablanca et sa violente charge contre les élus de Casablanca, naît de cette tension. Il permet ainsi au roi de prendre l'initiative de l'action dans une configuration marquée par la montée en puissance d'une légitimité politique concurrente à la sienne. En effet, la place centrale qu'occupe le monarque dans la définition du politique et de son contenu lexical rend opératoire la violente charge royale contre les élus locaux[1474]. « L'état critique » de Casablanca mis en scène dans le discours ravive le lien entre les aspirations au changement des acteurs sociaux exprimées quelque temps plus tôt et la faculté de compréhension et d'écoute du monarque. Par ailleurs, le recours à l'artifice de l'urgence justifie l'action du pouvoir central. « Cette situation complexe », note le roi, « nécessite d'urgence un diagnostic qui permette d'identifier les origines du mal et les moyens d'y remédier »[1475]. Le climat d'urgence qu'installe le roi impose la nécessité de l'action quand, dans le même temps, le discrédit des élus locaux les disqualifie par avance, ouvrant ainsi un « moment » pour l'interventionnisme étatique. Celui-ci a pris forme dans le lancement d'une vaste concertation pour la définition d'un plan de développement sur cinq ans, lancé et mis en œuvre par le wali de Casablanca, nommé au lendemain du discours royal. Le processus, qui a duré près d'un an, s'est concrétisé, en septembre 2014, par la mise à l'agenda d'une centaine de projets et la mobilisation de 3 milliards d'euros, à travers des financements croisés engageant l'État, les collectivités locales, des opérateurs publics et privés, et de grands mécènes casablancais.

[1472] « Maroc : la large victoire des islamistes aux législatives se confirme », *Le Monde*, 26 novembre 2011

[1473] Entretien administration centrale, Rabat, mai 2015

[1474] Les éditoriaux de la presse au lendemain du discours sont à ce titre éclairants : « Gouvernance de Casablanca : incompétence sur toute la ligne », *L'Économiste*, 15 octobre 2013 ; « Halte à la mauvaise gouvernance », *L'Observateur*, 15 octobre 2013 ; « L'état critique de Casablanca au cœur du discours royal », *Le360*, 15 octobre 2013

[1475] Allocution de Sa Majesté le Roi à l'ouverture de la première session de la 3e législative de la 9e législature, 11 octobre 2013, doc. cit.

b. Le wali, acteur de l'injonction royale

i. La nomination de Khald Safir, un wali-haut fonctionnaire

L'injonction royale au changement se prolonge par la désignation à Casablanca d'un nouveau wali, le 15 octobre, le lendemain du discours royal[1476]. Le calendrier et les modalités de nomination de Khalid Safir amènent à positionner, de manière implicite, le nouveau wali comme celui à qui il revient d'agir. Lors du discours royal, le poste de wali à Casablanca est en effet vacant : quelques semaines plus tôt, Mohamed Boussaid, alors en fonction, a été nommé ministre des Finances[1477]. Cette nomination dédouane d'ailleurs la fonction de représentant territoriale de l'État de toute responsabilité dans l'incurie de la gouvernance territoriale dénoncée par le roi, celle-ci étant uniquement imputée aux élus. Plus encore, la nomination par le roi de Khalid Safir s'est faite sans recours préalable à la décision du conseil des ministres, contrevenant aux nouvelles dispositions établies par la Constitution adoptée deux ans plus tôt qui en fait pourtant une obligation[1478]. Cette violation des procédures constitutionnelles a renforcé l'idée, auprès des responsables comme de la population, qu'il existait un lien direct entre le souverain et Khalid Safir, conférant ainsi de manière symbolique au wali le pouvoir de l'action.

Haut fonctionnaire, successivement des ministères de l'Équipement, des Finances et de l'Intérieur, Khalid Safir combine différents registres d'expertise qui renforcent les représentations sur sa capacité à « faire »[1479]. Polytechnicien de formation, il incarne le pouvoir technocratique sur lequel Mohammed VI n'a cessé de s'appuyer pour asseoir son règne. En outre, Khalid Safir connaît bien Casablanca : il y a été gouverneur de préfecture d'arrondissement entre 2006 et 2011, et de ce fait est tout à la fois un expert du « territoire » et un expert du tissu associatif de la ville[1480]. A 47 ans, Khalid Safir représente la première génération de wali-haut fonctionnaire du nouveau règne : il débute au ministère de l'Équipement en 1993 puis rejoint le ministère des Finances en 1995, où il travaille alors sous l'autorité du ministre Mohamed Kabbaj, alors parrain des ingénieurs des Ponts et qui deviendra on l'a vu wali de Casablanca. Dix ans plus tard, en 2005, il intègre le ministère de l'Intérieur alors en pleine reconfiguration technocratique, sous l'impulsion du secrétaire général Chakib Benmoussa, lui-même « pontiste ».

Nommé en 2006 gouverneur d'arrondissement à Casablanca, il y pilote la mise en œuvre de l'INDH, ce qui le met en relation directe avec le tissu associatif. En 2009, nommé à la préfecture

---

[1476] Entretiens, conseil de la ville et wilaya, Casablanca, 2014-2016

[1477] Mohamed Boussaid a rejoint le ministère des Finances à la fin du mois de septembre sans que l'annonce officielle n'en ait été officiellement faite. La cérémonie d'installation de Mohamed Boussaid au sein du ministère des Finances, a eu lieu le 10 octobre 2011, à la veille du discours royal.

[1478] L'article 49 de la Constitution de 2011 prévoit que « Le conseil des ministres délibère sur les textes et questions suivantes : (…) la nomination sur proposition du Chef de gouvernement et à l'initiative du ministre concerné aux emplois civils suivants, ambassadeurs, walis et gouverneurs (..)

[1479] Entretiens, conseil de la ville et administration, Casablanca, Rabat, 2014-2016

[1480] On peut ainsi lire dans la presse : « Sa nomination comme wali de Casablanca est accueillie avec satisfaction par différents acteurs culturels et associatifs de premier plan qui ont gardé de son précédent passage à Casablanca, le souvenir d'une grande efficacité », in « La nomination de Khalid Safir à Casa », Medias *24*, 15 octobre 2013

de Casa-Anfa, il se distingue par la réalisation du plan de sauvegarde de la médina de Casablanca[1481], impulsée par la société civile, et bientôt objet d'une attention royale. Par ailleurs, Khalid Safir dispose de qualités intrinsèques qui lui confèrent une légitimité pour agir à Casablanca : il est en effet né dans un quartier populaire de Casablanca et y a grandi. Issu d'un milieu modeste, les représentations qui entourent sa nomination sont celles d'être un « fils du peuple », qui doit son poste au système méritocratique et qui « connait bien Casablanca »[1482].

ii. Le discours royal comme feuille de route

Acteur désigné « par le haut » comme responsable de la conduite du changement, le wali n'intervient cependant qu'indirectement dans la définition et la mise en œuvre des politiques publiques locales : il assume la fonction de coordination entre les collectivités locales, l'administration centrale du ministère de l'Intérieur, autorité de tutelle, et les différentes entités gouvernementales, qui elles détiennent les ressources institutionnelles, légales et financières.

Aussi à sa nomination, le discours royal fait office de feuille de route, comme il me l'a expliqué lui-même lors d'un entretien.

> NHA : Comment avez-vous fixé vos priorités à votre nomination ?
> KS : Lorsqu'un préfet, en France, est nommé, il fait d'abord le point, en faisant un tour d'horizon, et ensuite il co-rédige avec le ministre de l'Intérieur une feuille de route qui est ensuite signée par le Premier ministre. Au Maroc, nous en sommes encore à la culture orale. On nous passe oralement les orientations. Moi j'ai eu de la chance, car à ma nomination, j'ai quand même eu un discours royal qui traçait les orientations[1483].

En se saisissant du discours d'octobre 2013, Khalid Safir va donner forme aux orientations royales à partir de ses propres compréhensions de la parole de Mohammed VI, mais aussi de sa propre trajectoire, de son ethos bureaucratique personnel et de la façon dont il interprète ce qu'est l'« incarnation de l'Etat ». Il s'appuie en premier lieu sur ses compétences institutionnelles[1484] en jouant de la tutelle qu'il exerce juridiquement sur le Conseil régional : de fait, la Région a une prééminence sur le conseil de la ville en matière de développement économique. Aussi, dès sa nomination à Casablanca, Safir engage-t-il de premières concertations auprès des responsables politiques et des services extérieurs afin d'« identifier » les projets de développement en cours, « les différents besoins et les ressources potentiellement mobilisables ». Une première liste de projets est identifiée par le wali qui regroupe les actions en cours de programmation, celles budgétisées et en attente d'un complément de financement et, enfin, celles programmées mais non budgétisées. Cette liste fait ressortir l'ampleur des financements à mobiliser (un peu plus de 13 milliards de dirhams) et fait apparaître l'éclatement des centres de décision. Le « triptyque décentralisation institutionnelle - privatisation des

[1481] « Ancienne médina : une réhabilitation à point nommé », *Le Temps*, 24 octobre 2010. « Ancienne médina de Casablanca : le plus grand projet de réhabilitation », *L'Économiste,* 24 juillet 2013
[1482] « Portrait. Khalid Safir. Un parcours académique prestigieux », *La Vie Eco*, 26 janvier 2011
[1483] Entretien Khalid Safir, Casablanca, janvier 2015
[1484] Entretiens Khalid Safir, wali de Casablanca (2013-2017), Casablanca, 2014, 2015

services publics - participation de la société civile », mis en œuvre au tournant des années 2000 a en effet conduit à faire monter en puissance de nouveaux acteurs et de nouveaux dispositifs de gouvernement, approfondissant le caractère dispersé du mode de gouvernement de la ville. Ainsi, en 2013, on compte « 114 entités politico-administratives » qui interviennent dans la région du Grand Casablanca et « 60 entités techniques »[1485] constituées d'opérateurs publics et privés[1486]. Les transformations économiques de l'État et les mutations gestionnaires et décentralisées du gouvernement de Casablanca ont complexifié la coordination de l'action publique et modifié les conditions de négociations des ressources. Aussi, Khalid Safir joue du discours et de la dimension royale de sa nomination pour prendre l'initiative de la négociation. Deux mois après son investiture à la wilaya, il lance une vaste concertation pour élaborer un plan de développement pour la ville, qui met simultanément différentes forces en position de négocier avec le représentant de l'État. Prenant à la lettre le discours royal, appelant à la « participation de tous les Casablancais pour la réalisation d'un diagnostic », le wali Safir mobilise la société civile. Il s'inspire pour cela de sa propre expérience en tant que gouverneur de préfecture de Casablanca, « reprenant à une plus grande échelle la démarche »[1487] mobilisée lors de la réalisation du plan de sauvegarde de la médina de Casablanca.

Le processus de concertation du plan de développement a duré près d'un an, et il s'est concrétisé, en septembre 2014, par la mise à l'agenda d'une centaine de projets et par la mobilisation de 3 milliards d'euros, à travers des financements croisés engageant l'État, les collectivités locales, des opérateurs publics et privés, et de grands mécènes casablancais[1488].

c. Le « think tank élargi », expression du consensus développementaliste

La concertation pour la définition du plan de développement prend forme dans la constitution d'un groupe de réflexion, le « think tank élargi » et de six « commissions administratives ». Au total, entre janvier et septembre 2014, date de présentation du plan de développement au roi, la concertation a fait intervenir près de « 800 personnes »[1489], acteurs associatifs, opérateurs privés et publics, experts, fonctionnaires territoriaux et centraux et responsables politiques locaux[1490].

[1485] A. Kaioua, « Le Grand Casablanca. Institution et gestion urbaine », Communication, séminaire « Territoire et urbanisation », Institut National d'Urbanisme-École de Gouvernance », Rabat, 10 février 2015

[1486] A. Kaouia, « Gouvernance urbaine et politique d'agglomération, le Cas du Grand Casablanca », in Miossec, *Terrains et échelons de la gouvernance*, art. cit., p. 80

[1487] Entretiens Khalid Safir, wali de Casablanca (2013-2017), Casablanca, 2014, 2015

[1488] *« Sa Majesté le Roi lance le Plan de développement du Grand Casablanca (2015-2020) »,* Maghreb Agence Presse (M.A.P), 26 septembre 2014.

[1489] Chiffre cité par le wali à l'issue du processus, dans *Discours de Monsieur Khalid Safir, le Wali de la région du Grand Casablanca, Gouverneur de la Préfecture de Casablanca*, rencontre de restitution des travaux du Think tank, 16 janvier 2015. Le discours est consultable sur le site http://www.casainvest.ma (consulté le 20 juin 2016).

[1490] Ce chapitre s'appuie sur une observation participante de longue durée, sur le dépouillement de la documentation recueillie au cours du processus et sur la conduite d'entretiens individuels (15). voir encadré.

Encadré. Méthode d'enquête. L'observation participante

Ce chapitre s'appuie sur une observation participante de près d'une année au sein du Think tank mis en place par le wali depuis sa constitution en janvier 2014 jusqu'à sa dissolution, le 15 janvier 2015. J'ai pu intégrer un de ses neuf groupes de travail, le groupe « Casa-lieu de vie » par l'intermédiaire de son président Mustapha Mellouk ce qui m'a permis de prendre une active aux travaux du sous-comité « Mobilité-Espace public ». Ma participation a consisté à conduire, pour le compte du comité, des entretiens avec les responsables privés et public du transport urbain à Casablanca afin d'alimenter la réflexion des participants au sein du groupe de travail. A ce titre, j'ai mené 4 entretiens avec respectivement, les responsables de la société M'dina bus, de l'opérateur public gestionnaire du tramway (Casa Transport), de l'administration communale (le responsable chargé de la voirie) et de la wilaya (le responsable de la circulation). Par ailleurs, j'ai été chargée par le président du comité de co-rédiger une première version des propositions du comité mobilité avec deux de ses membres.

En tant que membre du think tank, j'ai également pris part aux différentes réunions de travail et cérémonies avec le wali (4 au total), à la cérémonie officielle de présentation du plan de développement devant le roi ainsi qu'aux trois conférences de presse qui ont rythmé huit mois durant le processus d'élaboration du plan. En parallèle, j'ai assisté à la séance du conseil de la ville du 27 février 2014 au cours de laquelle les points relatifs au plan de développement ont été soumis au vote. J'ai par ailleurs (au cours du processus = je ne comprends pas processus) réalisé des entretiens (personnalisés) pour mon propre travail de recherche, soit 16 entretiens au total, avec des opérateurs économiques (3), des acteurs associatifs (3), des responsables du CRI (2), des élus (4), des fonctionnaires de la wilaya (2), et le wali Khalid Safir (2)

L'opérationnalisation du processus de concertation a fait du think tank un outil standardisé dont les formes de bureaucratisation ont participé à sa dépolitisation et ont facilité le consensus autour de sa mise en œuvre, assurant l'alliance de forces sociales, économiques, politiques et administratives très éclatées autour du projet du wali.

L'instrumentation de la concertation a donné lieu au déploiement d'une ingénierie, conçue et mise en œuvre par Khalid Safir. Elle a consisté en premier lieu à opérer une division du travail au sein du think tank. Ce dernier a ainsi été organisé en huit groupes, définis par thématiques de développement et divisés chacun en sous-groupes – les « comités »[1491]. Ces groupes ont travaillé, de janvier à avril 2014, à la définition de propositions et à la remise d'un livrable au wali. Par la suite, un neuvième groupe – le « comité de synthèse » – a pris le relais ; il a été chargé de synthétiser l'ensemble des propositions et de faire le lien avec les six commissions administratives, constituées en parallèle. Placées sous la responsabilité des gouverneurs

[1491] *Groupes de travail dans le cadre du Think tank élargi : présentation de Monsieur le Wali du Grand Casablanca*, dîner de lancement des travaux des groupes de travail, Wilaya du Grand Casablanca, document interne, 9 décembre 2013.

d'arrondissement, ces commissions ont été chargées de « structurer les propositions » du groupe de réflexion, de « retenir les "plus réalistes" d'entre elles » et d'« étudier leurs possibilités de financement »[1492]. En second lieu, des procédures de travail ont été définies et une hiérarchisation des participants au sein du groupe de réflexion a été opérée : cela a été formalisé dans une « lettre de mission générale »[1493] adressée par Khalid Safir aux huit responsables du think tank. Chaque groupe de travail devait ainsi être composé d'un « président », d'un « secrétariat », de « sept membres permanents » et de « six ou sept membres vacataires ». Khalid Safir a coopté les présidents des groupes de travail, issus de l'élite associative et des cercles économiques casablancais, et validé la nomination des membres au sein des différents groupes de travail, laissant la latitude à chaque président de groupe d'intégrer de nouveaux membres – les « vacataires » – pour « des besoins spécifiques ». En outre, la lettre d'orientation a « proposé » des étapes de travail – quatre au total – en vue de « structurer l'agenda » des groupes ; elle a prescrit la « méthodologie du consensus simple », soit un « livrable par groupe de travail » ; enfin, le rôle du président, tenu « responsable de l'animation des groupes de travail, du respect du calendrier et de la participation effective des membres », a été formalisé[1494]. Ce dispositif a été complété, lors de l'institution du think tank en janvier, par l'organisation d'une « réunion d'harmonisation » à la wilaya avec tous les membres des groupes de travail dans le but de déterminer les axes de travail des comités qui les constituaient.

L'administration du think tank a été confiée au Centre régional d'investissement (CRI), l'administration du wali que j'ai longuement analysée dans la première partie de la thèse. Un secrétariat a été mis à la disposition du groupe de réflexion ; il a été chargé de tenir le calendrier des réunions des groupes de travail, d'organiser les entretiens à la demande de leurs membres avec les responsables territoriaux, et d'assister le comité de synthèse dans la mise en forme des différents livrables remis par les huit groupes de travail. Par la suite, ce secrétariat a fait office de coordination entre le comité de synthèse et les commissions administratives et a assisté le wali dans la mise en forme des rapports rendus publics au cours du processus. Le directeur du CRI a assuré la liaison entre le wali et les membres du groupe de réflexion ; il était responsable notamment des échanges formels entre le wali et les participants à travers la mise à disposition de sa boîte électronique.

Au cours des travaux du think tank, le wali Khalid Safir est intervenu de manière directe à travers l'organisation, en mars 2014, d'une journée d'étude consacrée aux expériences internationales[1495], en vue « d'inspirer le modèle de transformation de la métropole du Grand Casablanca ». La finalisation du plan de développement a été précédée de réunions au cours de l'été 2014 entre le wali et les présidents des groupes de travail[1496]. Le processus a été en outre rythmé par plusieurs rencontres officielles dont le caractère cérémonial, le protocole et les

[1492] Discours de Monsieur Khalid Safir, ibid., 16 janvier 2015.
[1493] *Lettre de mission générale destinée aux présidents des groupes de travail : réflexion sur la stratégie de développement du Grand Casablanca*, document interne, 2 décembre 2013.
[1494] Ibid.
[1495] *Expériences nationales et internationales pour inspirer le modèle de transformation de la métropole du Grand Casablanca*, Journée d'étude organisée au club Attijariwafa Bank, Casablanca, 8 mars 2014.
[1496] Entretiens, présidents du groupe de réflexion, Casablanca, juillet et octobre 2014.

discours d'introduction du wali ont été l'occasion de rappeler la dimension royale. Ainsi, le lancement de la concertation avec la société civile a fait l'objet en décembre 2013 d'un dîner officiel en présence du wali et de l'élite associative casablancaise. La remise des travaux des huit groupes de travail a donné lieu à des cérémonies de restitution à la wilaya tout au long du mois d'avril, et ce en présence du wali, des hauts fonctionnaires de l'administration territoriale et des représentants politiques locaux. L'achèvement du plan de développement a, en outre, été clôturé, en septembre 2014, par une cérémonie royale au palais de Casablanca au cours de laquelle ont été officiellement signées les dix conventions de financement entre les collectivités locales, les départements ministériels, les délégataires privés et des mécènes casablancais, qui ont permis de mobiliser 3 milliards d'euros. Enfin, la dissolution officielle du think tank, en janvier 2015, un an après sa constitution, a été prétexte à une célébration à la wilaya au cours de laquelle a été annoncée la création d'un observatoire de la société civile, dans le prolongement des recommandations issues des groupes de travail.

Le lancement de la concertation en vue de « développer Casablanca » et sa mise en œuvre permettent ainsi au représentant de l'État d'agir sur le temps et sur l'espace. Le processus de concertation va en effet former un « espace-temps » pour la négociation, mettant simultanément un ensemble d'acteurs en disposition de traiter avec le représentant de l'État. Cet espace-temps va se décomposer en différents lieux de négociation : les groupes et sous-groupes du think tank et les commissions administratives vont constituer des arènes de concertation formelles et rassembler acteurs associatifs, opérateurs économiques et responsables administratifs autour du wali. Ce processus de fabrique des alliances joue du consensus sur le caractère apolitique du développement : ce faisant, il va amener à exclure du cours de la concertation formelle les élus locaux, en déplaçant les lieux de la négociation politique dans des espaces informels qu'ouvre à la marge le dispositif formel de concertation.

2. Agir « au nom du » roi et faire avec la société civile. L'élaboration du plan développement de Casablanca

a. L'ingénierie participative et la constitution des arènes formelles de réflexion

La notion de développement et son caractère polysémique, économique et technique, ont ouvert des marges de jeu pour la constitution du think tank et des arènes formelles de concertation, ce qui a permis de fédérer la diversité des forces qui composent la société casablancaise.

i. Le développement, point de rencontre entre acteurs cooptés

La définition des thèmes de travail du think tank a joué, en premier lieu, d'une pluralité d'imaginaires et de représentations autour de la transformation de Casablanca, comme en témoigne l'énoncé des huit groupes de réflexion : « Casa, lieu de prospérité économique », « Casa, lieu de vie », « Casa, ville pour tous », « Casa, ville de loisirs, de culture et d'histoire », « Casa, ville qui fait rêver », « Casa, modèle de déconcentration et de décentralisation », « Casa, ville d'avant-garde », « Casa, ville du savoir ». Le champ pluriel du développement a donné ainsi la possibilité au think tank d'épouser la diversité du tissu associatif casablancais,

ce qui a permis, par exemple, de regrouper en son sein les représentants de 120 associations casablancaises. La déclinaison des thématiques globales en « axes de travail » a donné par la suite corps aux comités qui ont multiplié de cette manière les espaces formels de concertation. Le groupe « Casa, lieu de vie », par exemple, s'est partagé en six comités – « Logement, urbanisme, infrastructures », « Mobilité-espaces publics », « Sécurité-solidarité », « Santé-urgence », « Environnement », « Services administratifs » – dans lesquels les participants ont été réunis en fonction de leurs affinités professionnelle ou associative.

La compréhension économiciste du développement a donné, en second lieu, une place fondamentale aux représentants du tissu économique et a permis de drainer vers les comités de travail les experts des cabinets de consultant, nouveaux acteurs de l'action publique[1497]. De cette façon, des hauts cadres de multinationales et de grands groupes privés marocains, responsables d'agences de conseils ou salariés de cabinets internationaux, ont constitué la force vive des membres cooptés dans les groupes de travail, comme cela a été le cas, par exemple, de la majorité des 30 participants du groupe « Casa, lieu de vie », dont chaque sous-groupe comprenait « son » expert. La perspective de « développer Casablanca » a certes opéré par son caractère moral et civique[1498], mais cela reste insuffisant pour expliquer la force d'attraction du think tank : trois ans plus tôt, une initiative similaire – quoique moins élaborée –, engagée alors par le maire de Casablanca, avait laissé la scène économique locale largement indifférente[1499]. La dynamique participative enclenchée par le wali a trouvé sa force dans la « constellation d'intérêts »[1500] à travers laquelle se forme le rapport des acteurs à l'État : les participants qui ont été les plus actifs au sein des groupes de travail étaient simultanément engagés dans des intérêts économiques et des logiques professionnelles ou sociales qui rendaient opportune leur proximité de l'administration. Le groupe « Casa, lieu de vie » et deux de ses comités – « Mobilité » et « Sécurité» – fournissent en cela un échantillon emblématique : le cabinet d'expert qui a travaillé à la formalisation des propositions du comité « Mobilité » a remporté d'importants marchés avec le ministère de l'Intérieur, dont celui de la restructuration du service de transport public par bus à Casablanca[1501] ; l'un des membres les plus dynamiques du comité « Sécurité et social », promoteur immobilier à Casablanca et, de manière moins visible, le président du groupe « Casa, lieu de vie », propriétaire foncier dans la périphérie de Casablanca, étaient quant à eux engagés l'un et l'autre dans des opérations de valorisation foncière qui les mettaient en rapport direct avec l'administration territoriale, détentrice, elle, du pouvoir dérogatoire en matière d'urbanisme[1502]. La recherche d'un emploi dans la haute fonction publique

[1497] « Qui élabore les stratégies au Maroc ? », *Leaders*, octobre 2015.
[1498] Le civisme a fourni, du moins dans le discours des membres du think tank, un registre de légitimation. Le texte publié sur les réseaux sociaux par le président du groupe « Casa, ville pour tous » est à cet égard éloquent : « Lorsque le Wali m'a contacté pour me proposer d'intégrer le "Think tank pour Casablanca" qu'il constituait […] j'avoue que je n'ai pas hésité […] parce que dans ma déontologie militante je ne considère pas que l'on puisse se dérober lorsque notre Pays fait appel à nous – aussi modestement cela soit-il. »
[1499] Le quotidien *L'Économiste*, proche des cercles économiques casablancais, réservait par exemple un accueil sceptique à l'annonce du plan de développement communal : « Un énième plan de développement pour Casablanca : pour quoi faire ? », 28 septembre 2010.
[1500] B.Hibou, *Anatomie politique de la domination*, La Découverte, Paris 2011, p. 26
[1501] *Valyans-M'dina Bus : accompagnement à la définition du plan de redressement de la société*, juillet 2008. Sur ce sujet, voir le chapitre 7
[1502] Entretiens, Casablanca, 2014.

a constitué en outre un attrait majeur pour le responsable d'un de ces deux comités, dont le profil d'ingénieur d'une grande école française épousait les transformations sociales de l'État et de son élite[1503]. Les logiques « notabiliaires » ont été une autre des forces motrices de l'attraction du think tank, par exemple pour quelques présidents de groupe de travail qui, devant la perspective de la mise en place d'un observatoire de la société civile, sont entrés en compétition pour mieux se positionner devant le wali.

Ce n'est pas que le niveau local, dans le processus de décision, soit à lui seul déterminant dans les stratégies d'ascension des acteurs et de croissance des entreprises, mais la dimension royale du processus, que le wali n'a eu de cesse de rappeler lorsqu'il était en interaction avec les participants, a participé plus généralement à la dynamique d'attraction du think tank. C'est ce qui explique la participation massive de l'ensemble des intervenants lors des rencontres officielles : leur présence permettait de rendre visible leur cooptation, et plus encore leur proximité de l'État. Si chacun a sans aucun doute donné une signification spécifique à cette proximité, il est certain que pour beaucoup d'entre eux cette relation trouvait son ancrage dans une économie politique où positions d'influence et positions d'accumulation s'enchevêtrent.

La constitution, dans le prolongement du think tank, des six commissions administratives a ouvert de nouvelles arènes de concertation, mettant cette fois en relation le wali avec les fonctionnaires de l'administration territoriale et des services extérieurs de l'État. Le caractère technique du développement a opéré par la naturalisation de la place centrale qu'y a occupée l'administration territoriale, dont l'expertise a constitué le moteur historique de son expansion au sein du territoire. L'intitulé et les thématiques de travail de ces commissions ont repris cette fois les catégories administratives à partir desquelles se pensent les questions de développement[1504], accordant de ce fait une large place aux questions d'infrastructures et d'aménagements urbains. En outre, l'ingénierie mise en œuvre lors de la constitution des commissions a permis au wali d'impliquer les 13 gouverneurs en poste à Casablanca à travers le principe de coprésidence des commissions. De fait, étant donné l'absence de liens hiérarchiquement institués entre eux et le wali[1505], leur mobilisation, indispensable sur les plans administratif et opérationnel, aurait été rendue difficile ou du moins complexe sans leur présence effective.

Dans un environnement bureaucratique caractérisé par la scissiparité des instances administratives, le caractère fédérateur du développement a certes constitué une puissante ressource pour mobiliser les services territoriaux de l'État au sein de ces commissions. Mais là encore, les représentations suscitées par la nomination de Khalid Safir, au lendemain du discours royal, et sa proximité du roi ont été déterminantes pour mobiliser les instances territoriales ; il est d'ailleurs significatif que le wali ait été rebaptisé, dans les couloirs de

[1503] Entretiens, Casablanca, 2014.
[1504] Ces commissions ont ainsi été placées sous les thèmes « Grands projets structurants », « Voirie et infrastructures routières », « Habitat et requalification urbaine », « Mobilité et transport urbain », « Développement humain » et « Gouvernance et services publics locaux ».
[1505] Bien que le wali coordonne et supervise l'activité des gouverneurs, cette relation d'autorité entre lui et les gouverneurs n'est pas organisée d'un point de vue institutionnel. Voir la partie 1

l'administration, « l'homme de l'après-discours »[1506]. Inversement, la participation des responsables territoriaux au plan de développement a été largement mise en scène et rendue visible lors de la dizaine de rencontres publiques avec les membres du groupe de réflexion, affichant ainsi l'unité de l'État derrière le wali et, ce faisant, derrière le roi dont il est l'émissaire pour la réalisation du plan de développement.

ii. L'exclusion des élus et l'ouverture d'espaces non formalisés de concertation

Le processus d'élaboration du plan de développement est en revanche marqué par l'exclusion des élus locaux des espaces formels de concertation. S'ils sont intervenus en amont et en aval du processus à l'occasion des rencontres publiques, ils n'ont pas participé en tant que membres aux travaux des groupes de réflexion. Ils n'ont pas non plus été intégrés dans les commissions administratives qui élaborent le plan de développement, ni même consultés par les participants du think tank au titre de représentants politiques élus. Quand ils l'ont été, c'est de manière individualisée, ou bien en raison d'impératifs de représentation protocolaire. Cette exclusion n'est cependant pas synonyme d'absence de participation des élus, mais de relégation de celle-ci aux marges du processus formel. Les négociations avec les élus du conseil de la ville se sont déroulées en dehors du dispositif formel de concertation, dans des lieux et des espaces non formalisés qui mettent en relation le wali, les représentants politiques et les décideurs de l'administration centrale.

Le caractère technique et apolitique du développement a rendu possible l'éviction des élus locaux du processus de concertation. Ces derniers ont d'abord été écartés par le caractère « négatif » et « accusateur » du discours du roi, qui leur a imposé une forme de silence. Les interprétations du discours royal par les responsables du ministère de l'Intérieur ont renforcé cette mise en silence, avec l'annonce, au lendemain du discours, du « lancement d'un audit »[1507] sur les comptes du conseil de la ville. L'exclusion des élus a aussi été alimentée par les compétitions entre représentants associatifs et représentants politiques locaux, qui se disputent au niveau local la légitimité de la mise en œuvre de l'action publique[1508]. Le président du groupe de réflexion « Casa, lieu de vie », dont l'association s'était vu confier trois ans plus tôt le pilotage, aux côtés de l'administration, d'un programme de réhabilitation de la médina de Casablanca, n'a pris que très exceptionnellement l'initiative d'engager une consultation avec un représentant du conseil de la ville, à la différence d'autres comités. La dimension « expertise », sous-jacente à la notion de développement et à sa compréhension apolitique, a naturalisé l'absence des élus au sein des groupes de travail du think tank, d'autant que cette vision très négative du politique et des élus est partagée au Maroc par les acteurs sociaux ; elle a ainsi caractérisé un grand nombre de débats qui se sont déroulés au sein du groupe « Casa, lieu de vie », où la gestion des élites locales était régulièrement dénoncée et l'absence d'échanges avec les responsables politiques locaux, complètement assumée. Les élus ont à leur tour différemment interprété cet isolement, en fonction de leur position, de leur trajectoire et de

[1506] Entretiens, wilaya et administration centrale, 2014, 2015.
[1507] « Casablanca : l'Intérieur reprend les choses en main », *Le360*, 26 novembre 2013.
[1508] M. Benidir, « Leaders associatifs et élus locaux au Maroc : épreuves de face-à-face et controverses dans les arènes du développement », *Politique africaine*, 2010, pp. 87-104

leur caractère, amenant certains à adopter le mutisme par crainte de sanctions, d'autres à assumer délibérément leur non-participation en l'interprétant comme une marque de résistance, d'autres encore à développer une certaine indifférence, de sorte que l'exclusion a pu apparaître comme une forme de destitution volontaire des élus[1509].

Quoi qu'il en soit, ces différentes logiques d'exclusion ont empêché les élus locaux de revendiquer haut et fort une place formelle dans le processus. En revanche, elles les ont placés dans une position de négociation indispensable à la poursuite du processus. Car *in fine*, ce sont les élus qui détiennent les ressources légales nécessaires à l'adoption des politiques publiques locales : les mesures qui ont été prises et annoncées dans le cadre du plan de développement nécessitent l'approbation et le vote de l'assemblée municipale. Or, le recours au vote des conseillers municipaux s'est imposé dès le début du processus de concertation du fait des dispositifs sur lesquels reposait l'architecture financière et institutionnelle du plan de développement. Tel est le cas des Sociétés mixtes de développement local (SDL), réunissant dans leur capital le conseil de la ville et l'État et rendant indispensable le vote de l'assemblée municipale. C'est donc dans cet espace de négociation que s'est déplacée la relation entre le wali, les administrations territoriale et centrale, et les élus.

La création de SDL a émergé dès les premières concertations engagées par le wali au lendemain de son arrivée à la wilaya[1510] : comme je l'ai expliqué longuement à propos de Casa Transport[1511], ces instruments autorisent en effet de nouvelles ingénieries financières, notamment pour lever les contraintes liées au sous-financement du territoire ; ils ont en outre l'avantage de contourner l'entrave constituée par l'éclatement des centres de pouvoir lors de la mise en œuvre des projets, grâce au regroupement des décideurs locaux et centraux au sein de leur conseil d'administration. Les tractations entamées par le wali pour la création légale de ces instruments, puis pour leur mise en œuvre effective, ont ouvert, au fil du processus, des espaces de négociation avec les élus. Ces derniers ont pour cela joué, d'une part, sur les dispositions ayant trait à la tenue de l'assemblée communale et, d'autre part, sur l'instabilité de la majorité du conseil, comme l'illustre l'assemblée communale du 27 mars 2014 qui devait voter la création de trois nouvelles SDL. Par trois fois reporté, faute d'une présence suffisante de conseillers[1512], le vote de l'assemblée du 27 mars a fait l'objet d'une importante mobilisation du wali, qui a joué de son influence et de la tutelle exercée sur le conseil de la ville. (Entretien Safir sur la mobilisation des élus). À travers l'administration territoriale, il est intervenu pour appuyer le président du conseil de la ville dans la mobilisation des élus et s'assurer d'une majorité de votes favorables[1513]. Chaque gouverneur a ainsi été chargé de mobiliser les présidents des groupes politiques représentés au conseil. L'élaboration de l'ordre du jour du conseil municipal, soumis en amont à l'approbation du wali, a aussi permis de négocier l'ordre des priorités de la mise au vote avec le maire. Ce dernier s'est fortement mobilisé sous la pression du wali, réunissant à son domicile l'ensemble des forces politiques du conseil pour négocier la majorité des votes

[1509] Entretiens, conseil de la ville, 2014, 2015.
[1510] Entretiens, wilaya, janvier 2014.
[1511] Voir chapitre 8
[1512] « Climat tendu au conseil de la ville », *L'Économiste*, 24 mars 2014.
[1513] Entretiens, administration territoriale, conseil de la ville, mars 2014.

des points à l'ordre du jour. Au début du conseil, les conditions semblaient réunies pour l'adoption des SDL inscrites au point 2 de l'ordre du jour : les élus mobilisés étaient confiants et la majorité réunie. Mais après avoir fait voter le point administratif qui l'engageait directement, le maire a interrompu la séance, prétextant une altercation avec un élu de l'opposition, et a reporté le vote des dispositions ayant trait à la création des SDL à une séance ultérieure : ce qui a été interprétée par beaucoup comme une manière de montrer qu'in fine c'est lui qui a le pouvoir. (Entretien Benjelloun) L'institution de ces SDL a été suspendue un mois durant à la décision de l'exécutif communal, qui n'a adopté le principe de la création de nouvelles sociétés que le 28 avril 2014[1514], après l'annulation par trois fois de la réunion de l'assemblée communale. Et ce n'est que neuf mois plus tard, lors de la session d'octobre, que les dispositions donnant un contenu légal aux SDL ont été définitivement adoptées, obligeant, dans cet intervalle et au cours du processus de définition du plan de développement, à faire « comme si » elles existaient, mais à faire tout de même « sans » elles.

En outre, l'étroite tutelle financière exercée sur le conseil de la ville par la Direction générale des collectivités locales (DGCL) a ouvert des espaces de manœuvre à l'administration centrale, qui lui ont permis d'influer au cours du processus, de manière discrète et non formalisée, sur les relations entre le conseil de la ville et la wilaya. Les financements des projets, même ceux approuvés par la ville, nécessitent en effet, pour les rendre effectifs, de recourir en amont aux négociations avec la DGCL qui administre le fonds TVA, dont les ressources sont redistribuées par l'État aux collectivités locales : ce fonds contribue à hauteur de 70 % au budget d'investissement du conseil de la ville et constitue, par exemple, la principale source des capitaux apportés par le conseil de la ville pour la création des SDL. C'est ce qui explique que ces dernières étaient envisagées avec méfiance par l'administration centrale, la perte d'influence sur le territoire supposant le renforcement des instruments de décision territoriaux : les longues tractations avec le conseil de la ville ont permis au niveau central d'influer sur leur constitution et de négocier, par ce biais, sa place dans leurs modes d'administration.

La négociation politique s'est ainsi déplacée à la marge des espaces formels de réflexion, dans des espaces individualisés où l'administration et les représentants politiques ont été mis en présence, ce qui a conduit à une forme d'invisibilisation des conflits, des rapports de force, en bref, du politique. C'est aussi ce qui explique que, face à un processus de concertation qui les avait mis hors-jeu, les élus ont le plus souvent préféré choisir le silence plutôt que la protestation, tout en exerçant leur pouvoir, ne serait-ce que de nuisance.

[1514] « Développement local. La création de sociétés approuvée à Casablanca », *Le Matin du Sahara*, 28 avril 2014

b. Le retour du politique par les marges

Le politique s'exprime donc à différents niveaux au cours du processus de concertation mais l'architecture éclatée du dispositif conduit à des formes d'invisibilisation du politique qui masquent les rapports de force et les compétitions pour la définition des politiques de développement. Le consensus autour d'une vision économiste et technique du développement à partir duquel s'est construite la concertation n'élimine pas, en effet, le politique. Il n'empêche ni la cohabitation de visions divergentes et contradictoires sur les choix, les solutions et les priorités du développement, ni la concurrence pour la définition des populations et des territoires cibles du développement.

i. Les formes d'invisibilité du politique

Le déplacement de la négociation politique à la marge des arènes formelles du dispositif de concertation constitue une première forme d'invisibilisation du politique. En jouant de leurs prérogatives institutionnelles et légales, comme je l'ai évoqué, les élus qui en avaient été exclus sont revenus dans le jeu à travers l'augmentation de leur capacité de négociation face à l'administration territoriale et centrale. Ce repositionnement a conduit à placer le politique dans l'invisibilité de la négociation, masquant son caractère fortement individualisé et asymétrique et favorisant les acteurs politiques capables de négocier avec l'État, comme ceux, par exemple, en position d'influencer le vote des élus du conseil de la ville. C'est d'ailleurs ce qui explique que la seule fois où le processus de concertation engagé par le wali a fait l'objet d'une critique publique par des élus locaux, c'était précisément, comme je l'ai rappelé plus haut, à la veille de la première session municipale au cours de laquelle les SDL étaient mises au vote : en dénonçant par voie d'une conférence de presse[1515] leur exclusion du processus, une trentaine d'élus[1516] marginalisés par le maire tentait ainsi d'intégrer la négociation ouverte avec celui-ci mais aussi avec l'administration territoriale pour l'obtention d'une majorité lors du vote de l'assemblée en jouant de leur capacité de nuisance. Le pouvoir de négociation politique des élus locaux ne peut se comprendre qu'en rappelant leur rôle dans le système politique marocain : ils ont avant tout une fonction d'intercession qui consiste à faire « remonter » les demandes sociales de segments de population. Cette fonction – et donc les négociations qui lui sont liées – est individuelle : les négociations se concrétisent par des marchandages dans le contexte électoral et la recherche de positions de pouvoir et d'accumulation qui participent au renforcement de leur assise électorale. Ainsi, pour un membre influent du bureau du conseil de la ville que j'ai pu suivre au cours du processus, ce qui était en jeu dans sa négociation autour du vote des SDL, c'était une place dans leur conseil d'administration, « pour avoir les moyens d'influer », par la suite, sur la mise en œuvre des projets[1517].

L'administration centrale, quant à elle, a joué du déploiement de sa capacité à mobiliser – ou non – les ressources financières pour peser sur la définition du plan de développement ; cette

[1515] « À Casablanca, un groupe de conseillers dénoncent la marginalisation des élus », *Média 24*, 10 février 2014.
[1516] En 2013, le conseil de la ville regroupe 147 conseillers issus des 16 arrondissements adossés au conseil de la ville. Voir chapitre 7
[1517] Entretiens, conseil de la ville, 2014.

action par l'inaction a donné lieu à une deuxième forme d'invisibilisation du politique. Le cas du projet de métro aérien est sans conteste le plus explicite. Solution technique défendue par le maire et dont le principe avait été retenu par le conseil de la ville un an plus tôt, ce projet rencontrait les réticences de l'administration centrale qui lui préférait une option technique moins dispendieuse – le développement d'un système de bus à haute valeur ajoutée. Les visions divergentes entre l'administration centrale et le maire, deux centres de pouvoir cruciaux, ont rendu coûteux les arbitrages du wali ; c'est ce qui explique la succession d'annonces publiques contradictoires à propos de la programmation du métro aérien. Les difficultés à concilier ces différentes positions ont été levées par l'alliance nouée entre le wali et le maire lors de la mise au vote des mesures du plan de développement, au lendemain de sa présentation au roi. Cette alliance a permis de trouver un compromis autour de la prolongation de la ligne du tramway, en contrepartie de l'abandon du projet de métro aérien.

Au sein des espaces formels de concertation – autrement dit les groupes de travail du think tank –, le politique s'est redéployé dans l'économique, la technique et le normatif, conduisant à une troisième forme de son invisibilité. Les travaux du comité « Mobilité-espace de travail », auquel j'ai pris part, sont à ce titre particulièrement éclairants. La nature des membres cooptés a amené à aborder les questions de transport urbain uniquement à partir d'une seule appréhension de la mobilité. Ainsi, lors de la définition des orientations de travail[1518], les participants présents à la réunion étaient dans leur grande majorité des chefs d'entreprise ou des salariés de grandes entreprises, personne ne représentant la population captive du transport en commun à Casablanca. Leur intérêt s'est exclusivement orienté sur le bon fonctionnement des activités économiques de la ville et les exemples internationaux pris pour référence par les experts du cabinet Valyans, qui animaient la rencontre, ont été sélectionnés au regard des enjeux économiques et développementaux qu'ils renfermaient[1519]. Les inégalités territoriales d'accès aux transports publics ont certes été dénoncées, mais uniquement à partir des besoins des nouveaux centres d'affaires et des quartiers résidentiels situés dans la périphérie de Casablanca. Les besoins des populations marginalisées par le coût élevé des transports publics, qui expliquent en grande partie l'informalité massive du secteur et ses dysfonctionnements, sont largement restés impensés. La concertation a ainsi donné la voix à une conception essentiellement économique de la mobilité et du service public des transports, ce qui est en soi une position éminemment politique. En outre, les rencontres organisées avec les opérateurs publics et les responsables administratifs pour alimenter la réflexion du comité ont certes constitué un prétexte, pour chacun d'entre eux, pour défendre des visions concurrentes en matière de développement du transport urbain, mais la dimension opérationnelle et technique des acteurs a toujours primé, ce qui a eu pour résultat d'enfermer les controverses dans un énoncé purement technique. Enfin, lors de la finalisation des propositions du comité, le consensus s'est construit sur l'autorité non discutée des experts qui ont rédigé le rapport final remis au wali : dans le fonctionnement concret du comité, seul deux membres – deux ingénieurs

[1518] *Réunion de présentation de la réflexion du sous-groupe « Mobilité-espace public »*, Centre régional d'investissement, Casablanca, 29 janvier 2014.

[1519] Les modèles de transport des villes de Bristol, Bucarest et Kaunas ont été présentés. Celui de Bristol a été retenu pour son organisation du fret, celui de Bucarest pour sa lutte contre la pollution et celui de Kaunas pour son système de service de transport intelligent.

salariés dans le privé – se sont mobilisés pour identifier des propositions concrètes. Ces dernières ont fait l'objet d'un va-et-vient avec le responsable du groupe « Casa, lieu de vie » avant d'être soumises à discussion à l'ensemble de ses membres lors de la dernière réunion du groupe de réflexion. Les propositions ont suscité un débat qui a laissé apparaître les visions contradictoires des participants autour des « meilleures » solutions de transport à défendre face au wali. En proposant de confier aux experts du cabinet Valyans la rédaction du livrable final, « sous forme de PowerPoint harmonieux et digeste »[1520], le président du groupe de travail a pu mettre fin au débat et éviter les arbitrages, les déplaçant dans l'opération de mise en forme. Celle-ci, qu'il pilotait, a masqué les choix politiques réalisés pour laisser la place, dans le document final, aux options privilégiées par les consultants.

L'évitement du politique ne relève pas d'un seul effet mécanique lié à l'architecture du processus. Il procède aussi d'un effacement du wali devant le conflit, ce qui peut être assimilé à une quatrième forme d'invisibilisation du politique. L'ingénierie mise en œuvre et les manières de faire du représentant de l'État témoignent en effet d'une volonté de « désamorcer » l'expression du politique. Ainsi, la méthodologie du « consensus simple » fixée par le wali, soit l'élaboration d'un livrable par groupe de travail, a limité les controverses au sein du think tank. Mais la segmentation du processus de restitution des propositions des huit groupes de travail a empêché toute confrontation sur des choix et des propositions divergentes entre ces groupes, alors même qu'ils se sont parfois retrouvés à travailler sur les mêmes thématiques. En outre, la remise des livrables au wali a pris, au fil du processus, un caractère qui ne se prêtait pas à la controverse. L'une des premières restitutions d'un des huit groupes de travail a, par exemple, eu lieu dans la salle du conseil de la ville, en présence de ses membres élus. La réunion a été l'occasion de fortes polémiques, qui avaient cependant pour objet non pas de remettre en question l'opportunité des propositions soumises, mais de permettre à chaque élu de défendre « son » territoire ou « sa » population[1521]. C'est ce qui explique que, par la suite, les rencontres avec les autres groupes de travail se soient déroulées à huis clos à la wilaya, en présence uniquement des hauts fonctionnaires du ministère de l'Intérieur et des représentants des instances élues, par rang protocolaire, conférant aux réunions un caractère cérémonial et solennel peu propice à la polémique. La journée d'étude organisée au cours du processus, rassemblant l'ensemble des représentants politiques locaux, fonctionnaires territoriaux et membres du think tank, soit près de 500 personnes, a certes ouvert un espace de débat – le seul durant le processus – alors même que la visibilité du groupe de réflexion dans l'espace public et la mise à l'écart des élus créaient des tensions. Mais les débats, dédiés à l'étude des modèles de développement à l'étranger, se sont concentrés sur les ressorts des transformations des capitales étrangères[1522], mettant ainsi à distance les enjeux liés au plan de développement de Casablanca et désamorçant par là même toute controverse autour de sa définition. À l'inverse,

[1520] Ce sont les termes de Mustapha Mellouk, président du groupe de travail « Casa, lieu de vie » qui nous expliqauit cela lors de la réunion de finalisation des livrables du groupe « Casa, lieu de vie », Hôtel des Arts, Dar Bouazza, 16 mars 2014.

[1521] Entretien, membres du think tank, avril 2014.

[1522] La journée d'étude était articulée en six panels consacrés chacun à un « modèle de transformation métropolitaine » et faisant intervenir un représentant d'un grand cabinet d'expert étranger et un responsable politique de la ville en question.

la mise en scène de cette journée, présidée par le wali et reprenant tous les codes et symboles traditionnels de l'État a montré que c'est sous la bannière de celui-ci, et autour de sa figure emblématique que s'organisaient l'harmonie et la fédération de forces très éclatées.

Si la dimension d'incarnation du pouvoir royal confère au wali le pouvoir de l'action, elle ne l'en fragilise pas moins : elle rend toute forme de contestation et de critique potentiellement déstabilisatrice, puisque « contester la démarche engagée et les négociations qui en sont issues revient à contester l'autorité royale »[1523]. Remettre en question, d'une manière ou d'une autre, le processus d'élaboration du plan de développement constitue ainsi une menace potentielle – ou du moins elle est perçue comme telle par le représentant de l'État. Cette aversion par rapport au « politique » positionne ainsi le wali non comme un acteur du conflit, mais comme un acteur situé dans un ailleurs du conflit, dans l'espace du consensus dont la construction se fait dans l'asymétrie des rapports de force entre acteurs et dans l'asymétrie des ressources qu'ils sont en mesure de mobiliser face à l'État.

ii. Le flou du concept de développement, « ajusteur » des conflits de temporalités

Les conflits soulevés ne sont pas seulement liés aux tractations autour de la définition des politiques publiques. Ils ont aussi une dimension temporelle. L'élaboration du plan de développement met en effet en œuvre plusieurs dispositifs d'action : l'« urgence » qui impose la nécessité de l'action ; l'injonction royale qui autorise l'action du représentant de l'État ; les impératifs concrets du développement qui nécessitent la concertation ; et enfin, la participation qui élargit le cercle des négociations. Bien qu'ils soient tous mis en œuvre pour servir le « développement », ces dispositifs produisent des disjonctions du fait de leur rapport différencié au temps de l'action publique, soit le temps court de l'urgence, le temps long du développement qui est celui des résultats, le temps intermédiaire de la négociation avec les centres de décision et celui que l'on pourrait qualifier de pré-intermédiaire, de la concertation avec la société civile, et, enfin, le temps immaîtrisable et discontinu du roi, un temps qui ne se discute pas et qui est rythmé par des accélérations et des attentes.

De par sa position centrale dans le processus, le wali se retrouve à l'intersection de ces différentes exigences temporelles dont le chevauchement produit des tensions. Ainsi, le temps court de l'urgence entre en « opposition » avec le temps long du développement : le discours d'urgence tenu par le roi met la population en position d'attendre des solutions immédiates et place le wali dans l'exigence de répondre à cette attente. C'est ainsi que l'on peut comprendre la mise en œuvre, au cours du processus de concertation, d'un « plan d'actions prioritaires pour le court terme », dont les mesures ont par la suite été intégrées au plan de développement. Par ailleurs, la dimension royale du plan de développement oblige le représentant de l'État à répondre aux attentes du roi, dont le suivi de l'action publique territoriale s'incarne dans les visites royales[1524] : celles-ci, envisagées par le wali comme source de perturbation de la

[1523] I. Bono, 2010, "Pauvreté, exception, participation. Mobilisation et démobilisation dans le cadre de l'INDH", in M. Catusse, B. Destremau, E. Verdier (dir.), *L'Etat face aux débordements du social au Maghreb. Formation, travail et protection sociale*, Paris, Karthala, 2010

[1524] D. Goeury, « La visite royale comme réponse au stress territorial : les conséquences des manifestations rurales

temporalité de l'action publique[1525], font l'objet d'anticipations se traduisant par des accélérations et des intensifications du rythme d'élaboration du plan de développement[1526]. L'enjeu temporel constitué par les visites royales joue à la fois comme contrainte et comme ressource pour l'action du représentant de l'État : d'un côté, il renforce le pouvoir de négociation des élus qui, eux, ne sont pas responsables de la conduite du processus. Tel a été le cas, tout au long des mois de mars et avril, lors des négociations autour de la création des sociétés de développement local, dont le retard a alimenté le mécontentement du roi et annulé son séjour à Casablanca[1527]. De l'autre et à l'inverse, la programmation de la cérémonie de présentation du plan de développement au roi a accéléré les négociations avec l'administration centrale[1528].

La synchronisation des temps de la négociation est quant à elle rendue difficile par l'éclatement des centres de décision : le temps politique – celui du conseil de la ville –, le temps administratif – celui de l'administration du ministère de l'Intérieur mais aussi celui des entités gouvernementales – et le temps des entités techniques – les sociétés délégataires de services publics locaux sur lesquelles repose en grande majorité le financement des équipements urbains – soumettent les négociations à des logiques plurielles. Le processus de concertation avec la société civile introduit une exigence temporelle supplémentaire : la concertation suppose l'adoption de mesures ou de projets issus de ce processus, ce qui oblige à prendre en compte les négociations dont la simultanéité au cours du processus contraint à anticiper soit sur ce qui est en mesure d'être négocié avec les administrations centrales et les élus locaux, soit sur ce qui va être proposé par la concertation. En outre, le temps de la concertation avec la société civile entre en tension avec le temps du roi : l'agenda royal a obligé *in extremis* d'avancer de trois semaines la cérémonie officielle de présentation du plan de développement, initialement programmée à la fin du mois d'octobre, ce qui a amené à annuler la concertation programmée avec les responsables du think tank pour la « finalisation » du plan de développement et, ce faisant, à le présenter comme le fruit de la concertation sans que celle-ci ait eu lieu.

L'imbrication de ces différentes temporalités a été facilitée, en premier lieu, par l'ingénierie participative qui a donné corps au think tank, dont la rhétorique et les instruments ont repris ceux prônés par les bailleurs de fonds internationaux : la « stratégie d'extraversion » participative[1529] a donné les moyens d'encadrer très étroitement la concertation avec la société civile, ce qui a facilité sa synchronisation avec les contraintes temporelles imposées par les autres dispositifs politiques et techniques. Ainsi, la cooptation par le wali des responsables des

dans le Haut Atlas central et oriental marocain », *L'Espace Politique*, n°24, 2014 http://espacepolitique.revues.org/3242 (consulté le 20 juin 2016).

[1525] Entretiens, wilaya, février 2014.

[1526] La perspective d'une visite royale en mars 2014 a d'abord précipité la finalisation des propositions du groupe de travail « Casa, lieu de vie » ; par la suite, la date de restitution des travaux du groupe a fait l'objet, tout au long du mois de mars, de déprogrammations successives : la rencontre, programmée au 20 mars, a été reportée au 27, puis au 28 mars, pour se tenir finalement le 11 avril, au lendemain de l'annulation du séjour royal à Casablanca.

[1527] « Le roi quitte Casablanca en donnant un délai supplémentaire aux responsables de la ville », *Panorapost*, 4 avril 2014.

[1528] Entretiens, administrations territoriale et centrale, Casablanca, 2015.

[1529] J. F Bayart, *L'Etat en Afrique : la politique du ventre*, Paris, Fayard, p. XVIII, 2006

groupes de travail et sa proximité d'une grande majorité d'entre eux lui ont permis d'influer sur la nature des propositions et sur le rythme de leur élaboration. Les contraintes propres à l'action du wali ont, par exemple, été pleinement intériorisées par Mustapha Mellouk, responsable du groupe de travail « Casa, lieu de vie », dans son rapport aux participants : « l'urgence », « la nécessité de formaliser très vite des propositions, d'identifier des *quick wins* » et d'être « réaliste » dans la définition des propositions sont autant d'injonctions qui reprennent mot à mot les orientations et le lexique utilisé par Khalid Safir. De la même façon, les hésitations de Mustapha Mellouk sur la question du métro aérien reflètent l'indécision du wali sur sa programmation dans le plan de développement, du fait de l'inachèvement des négociations entre l'administration centrale et le maire. Cela explique d'ailleurs le choix fait par le responsable du groupe de travail de ne pas formaliser de position à ce sujet dans ses propositions finales[1530]. En outre, les experts mobilisés au sein du think tank ont fourni – à leur insu – d'importants relais pour l'action du wali : cooptés au regard de l'expertise qu'ils avaient pu acquérir préalablement à travers leur pratique professionnelle, les consultants ont une fine connaissance de l'ordre du possible en matière de politique publique, comme j'ai pu l'observer pour le comité « Mobilité » et ses propositions largement conservatrices. Les « axes d'amélioration », les « modèles cibles » et les « projets prioritaires » proposés par le comité ont repris les savoirs acquis par le cabinet Valyans aux côtés de l'administration centrale du ministère de l'Intérieur, qui lui avait confié de nombreuses études dans le transport urbain. Les propositions remises au wali ont, en conséquence, collé aux projets en cours de programmation ou d'étude par le ministère de l'Intérieur, autorité de tutelle du transport urbain[1531]. Enfin, le processus de « dérivation et hybridation créative »[1532] à partir duquel prend forme l'ingénierie participative a fourni les instruments de persuasion qui ont permis au wali de jouer de son autorité, à même d'influencer le rythme et le contenu de la concertation : le registre participatif s'est ainsi conjugué sans mal au répertoire de l'autoritarisme administratif, comme en témoigne le contenu lexical de la « Lettre de mission générale »[1533], « proposant » les étapes de travail et la méthodologie du consensus, ou encore la « Réunion d'harmonisation »[1534], « cadrant » les axes de travail du think tank et s'accompagnant de la recommandation du wali de « travailler en toute liberté et réfléchir sans tabou ». Le registre participatif a su en outre composer avec le caractère non discuté de l'autorité de l'État et de son représentant, qui a donné la souplesse pour modifier l'agenda et les modalités de la concertation et l'adapter aux différentes contraintes temporelles.

En deuxième lieu, le flou de la notion de développement a ouvert des marges de jeu pour que se réalisent les ajustements imposés par les disjonctions entre les exigences temporelles des différents dispositifs d'action et celles liées à la matérialisation du plan de développement. La

---

[1530] *Réunion de finalisation des livrables du groupe « Casa, lieu de vie »*, Hôtel des Arts, Dar Bouazza, 16 mars 2014.

[1531] Les propositions recommandaient la mise en œuvre d'un modèle d'organisation cible du système des transports, l'adoption d'un fonds pour le transport urbain et la professionnalisation des grands taxis, mesures qui étaient soient déjà adoptées, soit en cours de programmation.

[1532] J. F Bayart, *L'Etat en Afrique,* op. cit., p. XLIV

[1533] *Lettre de mission générale destinée aux présidents des groupes de travail : réflexion sur la stratégie de développement du Grand Casablanca*, document interne, 2 décembre 2013.

[1534] Procès-verbal de la 1ere réunion d'harmonisation

segmentation des temps du développement, entre court terme, moyen terme et long terme, a autorisé la mise en œuvre du « plan d'actions prioritaires pour le court terme », qui s'est accompagné au fil du processus d'un réajustement du lexique entourant la concertation, repositionnée sur la définition d'actions de développement pour le « moyen terme » et le « stratégique ». De plus, le caractère indéterminé du développement a donné l'élasticité nécessaire à l'articulation du temps des négociations à la fois aux temps courts de l'urgence et aux temps longs du développement. Grâce à sa polysémie, toute mesure d'action publique a pu être qualifiée de « projet » de « développement ». Ainsi, les négociations du plan d'actions prioritaires se sont orientées sur les « actions immédiatement finançables »[1535], soit des projets qui étaient déjà programmés et budgétisés et pour lesquels la mise en négociation simultanée des centres de pouvoir au cours du processus a permis d'accélérer leur mise en œuvre, enlisée dans l'enchevêtrement des circuits de décision et de financement[1536]. Un type d'ajustement similaire a prévalu pour la programmation du plan de développement : les discussions se sont orientées sur les mesures « qui étaient réalisables »[1537], c'est-à-dire des actions déjà annoncées et d'autres programmées et en attente de financement. Le processus a cependant permis de hiérarchiser les priorités, de redéfinir les modalités de mise en œuvre à travers la création de nouvelles sociétés de développement local et de mobiliser les financements à hauteur de 3 millions d'euros. En outre, les conflits de temporalités ont conforté la dimension fortement aménageuse du développement : la place centrale accordée à la programmation d'infrastructures, de voiries et d'équipements urbains a permis de lever les oppositions entre les notions d'urgence et de développement. Leur mise en chantier ou, pour certains, la reprise et l'intensification des travaux dès l'adoption du plan d'actions prioritaires et du plan d'urgence, ont de cette façon rendu visibles le volontarisme étatique et son action de transformation de la ville.

En troisième lieu, la matérialité des supports de présentation du plan de développement a ouvert des marges de jeu pour faire face aux contraintes de publicisation de l'action de transformation engagée par le wali. La présentation du plan de développement a revêtu des mises en forme différentes, sous des rubriques différentes et recouvertes par des « chapeaux » et des « énoncés » thématiques différents[1538], qui ont permis d'imbriquer les différents temps de l'action publique dans les contraintes temporelles liées aux exigences de publicisation du processus. L'attente suscitée par l'énonciation royale a en effet conduit à multiplier les rencontres publiques : entre novembre 2013 et décembre 2014, quatre conférences de presse[1539] ont été consacrées à l'action engagée par le représentant de l'État, obligeant à une mise en visibilité d'actions et de projets pourtant incertains en raison du processus de négociation. La cérémonie

[1535] Entretiens, administration territoriale, Casablanca, janvier 2015.
[1536] *Programme global et action prioritaires pour la mise à niveau de la région du Grand Casablanca*, dossier de presse, 10 février 2014.
[1537] Entretiens, administration territoriale, Casablanca, janvier 2015.
[1538] *Programme global et action prioritaires pour la mise à niveau de la région du Grand Casablanca*, dossier de presse, 10 février 2014 ; *Plan de développement 2020-2030, rapport présenté lors de la cérémonie royale*, 26 septembre 2014 ; *Plan de développement 2020-2030*, dossier de presse, 22 décembre 2014 ; *Discours de Monsieur Khalid Safir, le Wali de la région du Grand Casablanca, Gouverneur de la Préfecture de Casablanca*, rencontre de restitution des travaux du think tank, 16 janvier 2015.
[1539] Les conférences de presse des 12 novembre 2013, 11 décembre 2013, 10 février 2014 et 22 décembre 2014.

royale et la remise du rapport au roi ont par ailleurs marqué le temps symbolique de la clôture du processus de négociation, obligeant à formaliser le plan de développement dont les négociations étaient encore inachevées pour certains projets. Ainsi, la substitution, dans les supports de présentation, de l'intitulé « transport urbain » par le terme éthéré de « mobilité urbaine » a permis d'intégrer les projets de voirie urbaine tout en masquant l'abandon de la concertation autour du projet de métro aérien, pourtant annoncé dans les premières conférences[1540]. De la même façon, la mise en forme du rapport présenté au roi en septembre 2014 autour de quatre « pôles de développement » a permis de passer sous silence le détail de projets non encore ficelés mais dont la date imposée par la cérémonie royale obligeait à des « résultats ». Tel est le cas du métro aérien, dont l'inachèvement du projet a été caché par une formule alambiquée, évoquant les futures lignes de transport en « mode capacitaire », sans préciser la nature de la solution « capacitaire » retenue… En outre, les actions prioritaires du « plan d'urgence pour la période 2014-2015 » se sont confondues à celles qui relevaient, elles, du temps plus long du processus d'élaboration du plan de développement mais qui n'étaient pas moins présentées comme le fruit de la concertation.

c. Le plan de développement, un rapport à la population

L'élaboration d'un plan de développement inscrit une continuité dans l'action des walis entre Driss Benhima, nommé en 2001 et Khalid Safir : la plupart des walis ou presque qui se sont succédés ont élaboré leur propre plan de développement de Casablanca. Il en est ainsi de Driss Benhima et de sa vision pour Casablanca, de Mohamed Kabbaj et de son plan « Casablanca 2010 » et enfin de Khalid Safir et de son plan de développement 2005_2020. Cette préoccupation s'inscrit dans les répertoires néolibéraux de l'action publique : elle renvoie d'une part au processus de territorialisation de l'action publique, la planification étant jusqu'au tournant des années 1990 le fait du seul échelon central ; elle fait d'autre part écho au regain d'intérêt pour les techniques de planification orientées sur des finalités, non pas macro mais micro-économiques, à travers notamment la programmation de projets[1541]. Mais au-delà de cette dimension idéologique et pour ainsi dire cet effet de mode, les plans de développement répondent à une préoccupation gouvernementale : ce dispositif entend satisfaire et répondre aux « attentes sociales ». Les intitulés des groupes de travail du « Think tank » mis en place par Khalid Safir sont à ce titre emblématiques. Comme je l'ai montré plus haut dans ce chapitre, l'énoncé de chaque comité recouvre une diversité de thèmes, qui tous renvoient à une vision économiciste et productiviste de l'organisation de la vie sociale. L'obsession de Khalid Safir est en effet l'emploi et le chômage des jeunes, une obsession qu'il n'a de cesse de répéter dans chacune des rencontres qu'il fait avec les membres du comité et dans chacun de ses discours. Il organise son discours et son action autour de cette nécessité première d'accroitre l'attractivité économique de la ville de Casablanca.

[1540] Au cours de la conférence de presse du 11 décembre 2013 est annoncée la programmation du métro aérien ; la conférence du 10 février 2014 fait état de la finalisation des études techniques et du bouclage en cours du montage financier ; ensuite, lors de la cérémonie de présentation du plan de développement au roi, est annoncé le développement d'un système de transport en site propre, sans en préciser la nature.

[1541] B. Samuel, « Planifier en Afrique », *Politique africaine,* n°1, 2017, pp. 5 à 26

C'est le Plan de développement qui en est l'instrument. Sa construction traduit une vision ingénieure du politique : le développement apparaît comme une chose que l'on peut organiser, programmer, façonner, modeler. Je l'ai évoqué dans l'analyse des manières de faire du wali Benhima et on le retrouve ici avec Khalid Safir. Ces walis, qui ont en commun les mêmes formations, les mêmes formes d'esprit, partagent en outre des manières similaires d'appréhender le réel : leur action est traversée par le même souci d'organiser et d'ordonnancer le social.

Une conception stato-nationale du rôle de l'Etat dans l'économie : un Etat organisateur de la société.

La montée en puissance du wali planificateur du développement traduit en effet l'approfondissement de la logique de gouvernement des populations[1542] : d'un point de vue institutionnel, le rôle de planification du wali est limité au secteur de l'urbanisme[1543], bien que cela ne soit que de manière partielle, trahissant une rationalité gouvernementale qui consiste à gouverner les populations en administrant le territoire. L'ethos de Khalid Safir, son sens de l'Etat s'inscrivent dans cette logique, et l'accentuent. Ce que donne à voir la façon dont Khalid Safir s'est impliqué dans sa fonction de wali à travers le Plan de développement, c'est un Etat organisateur de la société. Le processus de concertation a en effet fait l'objet d'un investissement massif de la part du wali qui s'est directement impliqué dans la construction des groupes de travail du Think tank et dans l'organisation de la réflexion, en cherchant à orienter les débats à travers, par exemple, la sélection des villes-modèles pour Casablanca ou la multiplication des sorties publiques et des rencontres avec les acteurs économiques et de la société civile.

C'est en ce sens que la voie royale n'explique pas à elle seule la mobilisation de Safir ; le plan de développement n'est pas seulement une technique de reprise en main face aux élus. L'ingénierie mise en œuvre par Khalid Safir dans la construction de la concertation ne se réduit pas à une instrumentalisation politique. L'action enclenchée par Khalid Safir est emblématique d'une conception qui voit dans l'État un responsable direct de la prise en charge des populations. La rationalité de la plupart des mesures mises à l'agenda du plan de développement procède d'une vision ingénieure et volontariste de l'action publique, à l'instar de la construction d'infrastructures supposées être à même de structurer l'économie de Casablanca et d'impulser une dynamique sur les activités économiques et productives. C'est la vision classique de construction nationale de l'économie par un État qui sait, qui peut et qui fait.

Mais une action par truchements typique de l'État impérial

Khalid Safir partage donc une conception de l'action gouvernementale qui passe par des interventions dont la cible est directement la population. Mais pour faire, il faut savoir, et pour constituer des savoirs sur la population et identifier ses attentes, le wali ne peut agir que par truchements. De fait, cette fonction du savoir sur les populations était traditionnellement remplie par les élus qui faisaient « remonter » les informations et les demandes des différents

[1542] Sur ce sujet : voir la première partie, chapitres 1 et 2.
[1543] Infra : chapitre 5

segments de la population. Avec le wali Safir, l'exclusion des élus politiques – réalisée par le discours même du roi – et la technicisation du mode de fonctionnement de la ville posent à nouveaux frais la question des savoirs sur les attentes des populations. Pour ce faire, le wali est obligé de faire appel à d'autres intermédiaires que les élus, recourant notamment à deux types de personnel, d'une part les experts, principalement économiques ; d'autre part, les membres de la société civile. Ces deux types d'intermédiaires sont supposés remplir la même fonction que les élus d'antan. Et de fait, derrière le Think tank, il y a des hommes, des médiateurs dont on attend une connaissance précise sur tel ou tel segment de la population, ou encore tel ou tel aspect de ses « demandes » (et dont on pense qu'ils peuvent la fournir aisément). Cette attente de la part du wali et de ses services est particulièrement visible dans l'effort de bureaucratisation mis en œuvre pour classer, trier et organiser l'information produite par chacun des groupes de travail. Il s'agit à proprement parler d'une volonté de constituer des savoirs sur la population, et c'est cela même qui a conduit le wali à mettre sur pied, à l'issue de la concertation, un observatoire de la population de Casablanca. Celui-ci est porté par la société civile et sa présidence a été confiée à l'un des responsables du groupe de travail. Mais contrairement aux élus, la constitution de ces savoirs ne se réalise pas à travers un processus de représentation élective mais à partir d'un processus de cooptation de membres de la société civile proches du wali. Elle répond à des logiques qui lui sont propres, et qui ne sont pas forcément compatibles avec la logique de connaissance de la population. C'est ce qui explique que des acteurs qui n'ont pas de connaissance directe du secteur concerné, peuvent se retrouver membres de tel comité en raison d'autres domaines d'expertise ou de leur seule proximité au wali. Comme je l'ai rappelé plus haut, c'est ainsi que dans le comité transport dont j'étais membre, personne parmi les représentants de la société civile n'avait jamais pris le bus à Casablanca et même personne ne connaissait le prix du ticket de bus. C'est cette déconnexion entre connaissance effective et connaissance supposée qui laisse prise aux visions et intérêts des experts.

Évitement du conflit et logique d'inachèvement : les ressorts politiques du wali

J'ai également montré que le plan de développement de Casablanca est le fruit d'un enchevêtrement d'intérêts, de logiques, de rapports de pouvoir et de compétitions entre acteurs et groupes constitués. L'espace-temps ouvert pour la négociation a constitué une arène où se sont exprimés, sous des formes singulières, des conflits qui étaient sans doute en rapport direct avec la définition des projets mais qui pouvait aussi, alternativement ou simultanément, être liés à des jeux de concurrence qui allaient bien au-delà de celle-ci. C'est dance ce contexte que le processus qui a défini les contours et le sens du plan de développement a mis en lumière les diverses positions que le wali pouvait prendre en situation de conflit, et qui peuvent se résumer en deux grandes lignes de conduite : l'évitement et l'inachèvement.

Quand il s'est agi d'arbitrer, Khalid Safir n'a jamais pris de position directe. Je l'ai évoqué avec l'exemple du métro aérien : l'infrastructure a été l'objet d'une vision divergente entre Sajid le maire de Casablanca qui y tenait beaucoup tandis que le secrétariat général du ministère de l'Intérieur et la DGCL s'y opposaient sans pour autant être en mesure de le dire ouvertement et d'affronter frontalement le maire. Dans ce conflit, le wali a évité de prendre directement position sur le sujet mais a agi à travers le comité mobilité. J'ai ainsi montré par quels processus le wali avait influencé le président du comité, Mellouk, pour qu'in fine l'option du métro aérien

ne soit pas poursuivie. Cet évitement est typique de la manière par laquelle le wali Safir n'a cessé d'éluder toute prise de position directe : il s'est toujours placé en dehors des conflits. Le plan de développement n'a pas été une modalité de décision et de prise de risque, d'expression de choix. Pour le wali, il a été le principal lieu où les rapports de force pouvaient se dérouler. Ce sont les ressources à la disposition des principaux acteurs de centres de pouvoir différents qui leur ont permis de défendre un projet, de s'imposer dans les négociations à travers des jeux d'alliance et des manières de faire. C'est ce qui explique que la construction du Plan de développement ait été un processus profondément asymétrique, reflétant l'inégalité des ressources et des positionnements dans les rapports de force.

En revanche, dans la présentation du Plan au roi, le wali a opté non pour l'évitement, impossible à tenir sur des sujets primordiaux, mais pour l'inachèvement notamment en ce qui concernait les sujets toujours en négociation entre les différents acteurs en conflit. Pour ce faire, il a joué sur des énoncés flous qui permettent en réalité la poursuite des rapports de force. C'est ainsi que le choix de l'infrastructure de transport à Casablanca a été passé sous silence grâce à son inscription sous le registre du « renforcement de la mobilité de Casablanca ».

Là encore, ce que donne à voir le wali, ce n'est pas de l'arbitrage proprement dit mais une certaine régulation, lâche bien que réelle, des rapports de force entre principaux acteurs et groupes politiques et sociaux. C'est en tant qu'incarnation royale que le wali est capable d'incarner la pluralité et de la faire fonctionner, en donnant une direction qui affiche une unité tout en permettant à des centres de pouvoir autonomes de poursuivre leur logique d'action. C'est en tant que représentant du roi qu'il permet la représentation d'une pluralité de voix : le plan de développement a permis la signature d'une série de conventions entre différents centres de pouvoir et acteurs du gouvernement de la ville, instances élues, mécènes privés, opérateurs concessionnaires de missions de service public, ministères différents, administrations locales. Ce sont ces conventions – fruit des rapports de force – qui *in fine* ont formé le plan. Ce dernier ne s'est donc pas construit sur une unicité supposée de l'État ou de la représentation politique au niveau de la ville ou de la région. Au contraire, l'éclatement des centres de pouvoir a été acté, considéré comme un état de fait naturel, et le plan de développement, qui objectivement est un processus de reprise en main de l'État, n'a pas pour autant cherché à remettre en cause cet état de fait. Il a au contraire permis la poursuite fonctionnelle de cet éclatement en mettant l'ensemble des acteurs en position de négocier entre eux. Cette compréhension du rôle du wali et au-delà du rôle de l'État dans la société et de l'exercice du pouvoir n'est en aucun cas synonyme d'apathie, de retrait ou de laisser-faire, et ses effets sont importants. C'est à travers ce processus que des fonds sont mobilisés et débloqués, ou ne le sont pas. En reprenant la grille proposée par Hibou et Tozy, on est ici typiquement dans une configuration où le registre impérial permet au wali de mettre en œuvre une conception stato-nationale de l'État.

Chapitre 10. Administrer les vides : le wali face aux taxis collectifs, acteurs impensés du service public des transports à Casablanca

Les précédents chapitres ont fait apparaître différentes modalités du gouvernement indirect. Je voudrais à présent mettre en évidence une dernière modalité de la « décharge » dans une configuration où des acteurs remplissent une fonction qui répond à des demandes sociales, mais qu'ils y « répondent » sans que cela vienne d'une demande de l'État, de leur propre initiative et dans une dynamique indépendante. Je voudrais mener cette analyse à partir des taxis collectifs, communément appelés « grands taxis ». Ces derniers prennent en charge des missions de service public de transport urbain sans qu'ils n'aient été pensés et institués pour cela. Comment l'État en est venu à s'en accommoder et comment s'est-il alors organisé pour prendre en compte ces acteurs et leurs intérêts ? Qu'est-ce que ces façons de faire nous disent de l'État et plus particulièrement du wali ?

Je procéderai en deux temps pour mener une telle analyse. Je montrerai d'abord que le dispositif des grands taxis remplit diverses fonctions, ce qui donne une place elle-même plurielle à la wilaya de Casablanca dans leur régulation. Cette analyse me permettra alors de mettre en évidence la diversité des cheminements qui aboutissent à une décharge organisationnelle du transport urbain sur les grands taxis. Ensuite, je montrerai comment, au cours de la décennie 2000, les grands taxis ont pu imposer une redéfinition de leurs conditions d'exercice à Casablanca, en jouant de « moments » pour renégocier avec l'État et son représentant le wali. Ce faisant, je montrerai comment, face à une dynamique d'acteurs qui prennent en charge de manière non planifiée et non pensée des demandes sociales tout en poursuivant leurs intérêts propres, l'État est en mesure d'administrer les « vides » dans son espace d'intervention, en s'appuyant non pas sur des textes et des dispositifs légaux qui n'existent pas mais sur des conceptions de l'autorité et des compétences de gouvernement qui s'inscrivent dans le registre impérial.

1. L'administration des « grands taxis » à Casablanca

Les taxis collectifs, « appelés « grands taxis » (...) par opposition aux taxis de plus petite dimension qui circulent uniquement à l'intérieur des périmètres municipaux (les communes urbaines) »[1544] ont été institués, d'un point de vue légal, uniquement pour les trajets interurbains, reliant de point à point centres urbains ou ruraux. Au lendemain de l'indépendance, les taxis collectifs sont venus compléter le système d'autocars. Ils offraient une solution technique plus adaptée aux échanges entre les villes et les campagnes enclavées[1545].

[1544] J. Le Tellier, « Les grands taxis: approche du système de transport et de la mobilité au Maroc », *Annales de géographie*, n° 2, 2005, p. 165

[1545] L. Cheddadi, *Les transports intérieurs au Maroc*, Thèse de géographie, Université Panthéon-Sorbonne, Paris, 1997

a. Formation du marché des grands taxis urbain à Casablanca

Ce n'est qu'à la marge et tardivement que les grands taxis ont été mis au service de la mobilité urbaine : comme souvent, c'est Casablanca qui a initié le mouvement. En 1990, la wilaya de Casablanca, de concert avec le secrétariat général du ministère de l'Intérieur, détourne le système des grands taxis de leur usage formel, en les autorisant, de manière non formalisée, à pénétrer au sein du périmètre urbain[1546]. Cette autorisation est limitée : ils sont autorisés à opérer dans un rayon de 20 à 50 km autour du centre-ville. L'objectif initial des pouvoirs publics était de les voir relier les périphéries urbaines entre elles, et de palier ainsi à l'hyper-centralité des itinéraires de bus[1547]. Mais l'efficacité des grands taxis leur a fait très rapidement conquérir d'importants territoires en centre-ville même. Ils ont ainsi mis progressivement en place un système de desserte urbaine reliant le cœur de l'agglomération aux différentes périphéries urbaines. « Ils l'ont fait d'abord sur les lignes non assurées ou désertées par les autobus, puis le long des axes porteurs se confondant avec les lignes d'autobus[1548] ». Les grands taxis en sont ainsi venus à répondre « à une mobilité quotidienne de travail ayant pour origine la périphérie casablancaise et pour destination le centre-ville ou les quartiers industriels et tertiaires[1549] » éparpillés au sein du Grand Casablanca. Considérée par les pouvoirs publics comme un « mal nécessaire »[1550], leur présence en ville a été pensée comme une solution palliative et provisoire. C'est ce qui explique alors l'absence de reconnaissance juridique de leur activité de transport urbain, mais leur tolérance *de facto*. En 2011, ils représentaient 11% des déplacements urbains, soit une part légèrement supérieure à celle du transport public par bus[1551].

L'introduction des grands taxis dans le périmètre urbain de Casablanca n'a pas été sans effet sur l'organisation des grands taxis eux-mêmes. Elle a ouvert la voie à de nouveaux modes d'exploitation, conduisant au développement de l'activité de location de l'agrément, le système de licence à laquelle est soumis l'exercice de l'activité. Jusqu'au tournant des années 1990, la majorité des agréments de grands taxis était exploitée dans le monde rural directement par le détenteur de l'agrément, ou par l'un de ses proches[1552]. La location de l'agrément à un tiers était exceptionnelle et de ce fait n'avait aucune reconnaissance légale. Le système d'agrément avait été institué comme un dispositif à vocation socio-économique ; il entendait offrir une activité et un revenu aux personnes considérées comme fragiles économiquement. En 1981, une circulaire en formalise le principe et définit les bénéficiaires-types, priorisant les anciens

[1546] T. Zhiri Oualalou & G. Makhlouf, « Le système de transport à Casablanca : logiques techniques, systèmes politiques locaux et dynamiques urbaines », *in* C. de Miras (éd), *Intégration à la ville et services urbains au Maroc*, art. cit., , pp. 269-272

[1547] Sur les défaillances du système de bus, voir le chapitre 6

[1548] T. Zhiri Oualalou & G. Makhlouf, « Le système de transport à Casablanca .. », art.cit.p. 269

[1549] Ibid, p. 271

[1550] Ibid, p. 273

[1551] *Réalisation de l'étude de restructuration du réseau de transport collectif, dans la Région du Grand Casablanca*, Advanced Logistics group (ALG), « Enquêtes des ménages », février 2011, p. 25

[1552] J. Le tellier, art.cit., p. 168

résistants, les retraités de l'armée et des forces de police, leurs veuves et orphelins[1553]. Le système des agréments – régi par le ministère de l'Intérieur – a en outre constitué une puissante ressource politique, assurant le développement d'un clientélisme d'État dans les couches sociales peu favorisées[1554].

Au tournant des années 1990, avec l'entrée des grands taxis dans le périmètre urbain de Casablanca, de nouvelles finalités socio-économiques se greffent à celles qui avaient été reconnues jusque-là : les pouvoirs publics se sont rendus compte que le système des grands taxis s'avère un puissant dispositif pour répondre aux problèmes aigus que traverse le marché de l'emploi. La location d'un agrément, qui consiste à mettre à disposition d'un tiers son exploitation, est alors largement encouragé par le wali de Casablanca, Ahmed Moutîi. Pour ce faire, ce dernier utilise le « permis de confiance ». Celui- ci est un titre[1555], délivré par la wilaya, qui autorise à exercer le métier de chauffeur de taxis et qui offre ainsi à son titulaire la possibilité de se mettre à la disposition des propriétaires d'agrément. Un ancien responsable du service taxi de la wilaya dans les années 1990, m'en a fait le récit en ces termes :

> « Ahmed Moutîi (1987-1994) a beaucoup utilisé cette carte (i.e. les permis de confiance) pour réguler la pression sociale. Les agréments venaient de Rabat. Là le wali n'avait pas réellement de marge de manœuvre. Mais là où le wali décide, c'est pour les permis de confiance. Il faut se remettre dans le contexte : c'était la fin des années 80, le début des années 90, il y avait à cette époque beaucoup de chômage mais surtout beaucoup de fermetures d'usine. En 1998, le wali Ouchen a lui aussi fait la même chose, il s'est beaucoup servi de la délivrance des permis pour calmer les problèmes. C'est ce qui explique que nous sommes passés en 10 ans, de 600 permis de confiance au début des années 90 à plus de 60 000 à la fin des années 90, tous délivrés par la wilaya de Casablanca. En réalité, seulement 20 000 chauffeurs environ travaillaient, le reste c'était juste pour calmer le jeu car ça permettait de donner une position sociale à des chômeurs. (...). C'était moi qui délivrais les permis de confiance, c'était une des fonctions de la division des taxis de la wilaya. Au départ, c'était sur la demande du wali ou des gouverneurs de Casablanca, ils vous faisaient parvenir les noms des personnes (...) Puis petit à petit, on a commencé à organiser les choses, j'ai pu installer une commission : on recevait les personnes, et ensuite on faisait une enquête sur la moralité des personnes. Vous savez, beaucoup de gens faisaient des demandes mais nous avons quand même

[1553] Selon la circulaire du 22 décembre 1981 du ministère de l'Intérieur qui régit le système d'agrément, leur attribution vise à « permettre à une catégorie de citoyens économiquement faibles ou ayant une situation sociale précaire, de bénéficier d'une aide de l'administration » (...). Pour choisir un titulaire d'un agrément de taxi, « la priorité doit être accordée aux personnes ayant rendu des services exceptionnels à la Nation (...) dépourvues de toutes ressources, aux veuves des martyrs tombés aux champs d'honneur (...), aux anciens résistants (...) et aux retraités des FAR, de la Gendarmerie Royale, de la Police et des Forces Auxiliaires ou à leurs veuves, (...) aux veuves et orphelins de fonctionnaires de faibles revenus (pension de 700 DH par mois), aux personnes (...) dont la situation sociale nécessite une telle faveur ».

[1554] J. Le Tellier, art. cit., p. 172

[1555] Ces titres étaient délivrés jusqu'en 2001 par la wilaya sur des conditions de nationalité, le casier judiciaire et la date d'obtention du permis de conduire.

cherché à cibler une catégorie de personne en priorité, c'étaient les licenciés de la faculté »[1556].

C'est ainsi que le principe de location de l'agrément s'est rapidement imposé à Casablanca, à la fin des années 1990, comme le mode d'exploitation dominant[1557]. Tout comme l'extension des grands taxis dans les centres urbains, le marché de la location s'est formé sans encadrement juridique. Même si le principe de la location est soumis à l'autorisation du wali, la transaction est l'objet d'une entente « libre »[1558] entre le détenteur de l'agrément et l'exploitant qui s'entendent sur un loyer mensuel et un forfait fixe annuel, équivalent d'un pas-de-porte. L'absence de codification juridique de l'activité de location autorise une grande souplesse du modèle d'exploitation de l'agrément. Si l'attributaire exploite directement son agrément, il est alors artisan ; s'il le loue à un tiers, il est alors rentier. Ce second cas de figure est majoritaire à Casablanca. La location de l'agrément revêt elle-même différentes combinaisons : le locataire peut exploiter directement son véhicule et exerce alors le métier de chauffeur ; mais il peut également mettre le véhicule à disposition d'un ou de plusieurs chauffeurs contre un montant fixe. C'est sur cette flexibilité du modèle d'exploitation que peuvent se greffer le revenu et l'activité de 5 personnes : le détenteur de l'agrément, le locataire et en général deux ou trois chauffeurs qui participent à son exploitation. C'est aussi cette flexibilité qui explique la diversité des formes d'activité et de revenus que permet le grand taxi : travail à la tâche pour les chauffeurs, exploitation artisanale ou micro-entreprise pour les locataires d'agrément, revenus rentiers ou filet de protection sociale pour les propriétaires d'agrément. Tout au long des années 1990, cette flexibilité autorisée (mais non légale) a permis à l'État de répondre à la pluralisation de la société casablancaise et à la diversité de la « demande sociale ». En conséquence, le poids économique et social du système des grands taxis à Casablanca est devenu de plus en plus important : au tournant des années 2000, on comptait près de 6 000 grands taxis au sein de l'agglomération urbaine soit, selon une « estimation approximative »[1559], près de 30 .000 familles, et donc entre « 100 000 et 200 000 personnes » vivant à Casablanca de l'activité d'un grand taxi.

Ce n'est qu'en 2008 que l'activité de location a fait l'objet d'une reconnaissance institutionnelle à travers une circulaire du ministère de l'Intérieur. Celle-ci institue un « contrat-type » entre propriétaire et locataire, reprenant le modèle de l'autorisation administrative élaborée par la wilaya de Casablanca. Confrontée très tôt aux problèmes de régulation de l'activité de taxis dans le périmètre urbain, les décisions et manières de faire de la wilaya de Casablanca sont devenues la matrice d'action de l'administration des taxis à l'échelle nationale. Cette place déterminante du bureau des taxis de Casablanca dans la réglementation nationale des grands taxis n'est pas récente, comme le rappelle l'ancien chef de la division des taxis : « C'était la même chose au début des années 90. C'est un arrêté fait à la wilaya de Casa, l'arrêté 07 et l'arrêté 08, qui réglementent l'organisation des permis de confiance et des taxis. Ils ont été faits

[1556] Entretien M. Cherquaoui, wilaya de Casablanca (1994-2004), Casablanca, janvier 2015
[1557] Entretien M. Cherquaoui, wilaya de Casablanca (1994-2004), Casablanca, janvier 2015
[1558] Entretien avec le responsable de la division économique de la wilaya, Casablanca, mars 2017
[1559] Estimation reprise de l'étude, *Réalisation de l'étude de restructuration du réseau de transport collectif,* doc. cit., p. 25

à l'époque par le Secrétaire Général de la wilaya de Casablanca, Ahmed Hajjaj, et lorsqu'il est devenu secrétaire général du ministère de l'Intérieur, il a appliqué les arrêtés à l'échelle nationale »[1560].

Le service taxi de la wilaya de Casablanca constitue donc un site d'observation particulièrement privilégié pour appréhender les logiques qui commandent l'intervention de l'État dans l'administration des grands taxis au sein du périmètre urbain, activité (on vient de le voir), qui s'est développée et formée dans un vide juridique et légal.

b. Administrer les grands taxis

i. La division des taxis au sein de la wilaya

En tant qu'organe déconcentré du ministère de l'Intérieur, la wilaya est l'autorité territoriale chargée des grands taxis. Le système des grands taxis est placé, depuis 1998, sous la double autorité du ministère de l'Intérieur et de celui des Transports. Les comités de Transport de ces deux ministères sont mis en place à l'échelle nationale, régionale et préfectorale[1561]. Du point de vue théorique, ces instances ont un rôle de définition des besoins et de supervision de la gestion. Dans le concret de l'action publique cependant, le ministère de l'Intérieur est pratiquement le seul à réguler l'activité des grands taxis. L'octroi des agréments de taxi est décidé à l'échelon central du Ministère : l'autorité décisionnaire est le secrétariat général du ministère de l'Intérieur, assisté par la Direction de la coordination économique, autorité de tutelle des grands taxis. L'exploitation de l'agrément est, quant à elle, régulée à l'échelon local, et relève donc pour notre cas d'étude de la responsabilité de la wilaya de Casablanca. Cette régulation se réalise à travers plusieurs institutions et administrations territoriales : les préfectures d'arrondissements, au nombre de 8 en 2015, bénéficient chacune d'un service taxi ; la préfecture de police gère pour le compte de la wilaya les centres techniques dédiés au contrôle des taxis ; le propre service des taxis de la wilaya. Ce dernier a une double fonction : d'une part coordonner l'ensemble des intervenants et, d'autre part, délivrer les autorisations d'exploitation et prendre en charge la régulation des rapports entre propriétaire et locataire.

Le service de taxis de la wilaya est logé dans l'aile réservée à la division économique : il occupe les locaux situés à l'extrémité nord du bâtiment. L'accès du public se fait par une entrée indépendante qui s'ouvre sur la rue arrière de la wilaya. Cette disposition n'est pas neutre : elle traduit l'accroissement, à la fin des années 1990, du nombre de taxis, grands comme petits, à Casablanca dont la fréquence « d'allées et venues » à la wilaya a finalement conduit au déménagement du service, historiquement logé au 3ème étage de la wilaya. « En 1998, le wali Ouchen a fait une étude pour voir quelles étaient les raisons des personnes qui venaient et

[1560] Entretien M. Cherquaoui, wilaya de Casablanca (1994-2004), Casablanca, janvier 2015

[1561] L'architecture institutionnelle du système été décrite en détail par Julien Le Tellier, dans le chapitre 5 de sa thèse : *Les recompositions territoriales dans le Maroc du Nord. Dynamiques urbaines dans la péninsule tingitane et gouvernance des services de base à Tanger et à Tétouan*, thèse de doctorat en géographie, Université Aix Marseille, 2006, Chapitre 5. Gouvernance et organisation des transports collectifs au Maroc et à Tanger-Tétouan, pp. 251-280

entraient à la wilaya. Il était excédé par le nombre d'allées et venues. Là, on s'est rendu compte que plus de 70% des gens qui entraient à la wilaya venaient au bureau des taxis. Il s'est énervé et il est venu me voir et il m'a dit : 'sors-moi le bureau de là' (…)[1562] ».

A la fin des années 1990, le service taxi a connu plusieurs réaménagements, en lien direct eux-aussi avec la montée en puissance des grands taxis au sein du périmètre urbain. En 1999, le wali Moulay Slimane Alaoui, qui venait de succéder à Ouchen, déconcentre les procédures d'octroi des permis de confiance et des agréments auprès des préfectures, la wilaya ne gardant qu'un rôle de superviseur : « la charge de travail devenait trop importante pour la wilaya[1563] ». Un an plus tard, Driss Benhima opère une réorganisation du service des taxis. Son objectif est de créer un service spécifiquement dédié au transport urbain[1564]. Jusqu'en 1998, en effet, les questions de transport urbain étaient traitées par deux services administratifs au périmètre distinct : le service taxi était chargé de la gestion des grands taxis à l'échelle de la wilaya et relevait du secrétariat général du wali; et le service transport, logé au sein de la division économique, avait autorité sur le territoire de la préfecture Casa-Anfa et était chargé quasi-exclusivement de la circulation routière au sein de l'agglomération urbaine et des autorisations de circulation pour les transporteurs routiers. En 2001, le wali Benhima fusionne donc ces deux services : il crée une division « taxi et transport » qu'il place sous l'autorité du secrétariat général. Puis en 2003, le le wali Dryef réorganise la wilaya en pôles d'activités et rattache la « division taxi » au pôle économique, supprimant ce faisant la mention de transport. En devenant un service administratif à part entière, relevant entièrement de l'appareil bureaucratique de la wilaya, le rattachement administratif de la division taxi consacre la bureaucratisation de la gestion des taxis au sein du territoire urbain.

En 2015, la division taxi employait dix-huit personnes, outre sa responsable, Madame Sebbar et son secrétariat, composé de trois personnes. L'entité est organisée par services ou « bureaux », selon leur dénomination usuelle. Ils sont neuf au total, chacun spécialisé dans une tâche administrative : le bureau des permis de confiance ; le bureau des agréments ; le bureau des contrats-types ; le bureau des arrêtés des locations (sub-délégation) d'agréments ; le bureau fonds de soutien aux petits taxis ; le bureau fonds de soutien aux grands taxis ; le bureau informatique ; le bureau des archives ; le bureau mise en circulation ; et enfin le bureau des conflits, supervisé par la responsable. Un comptoir d'accueil divise l'espace en deux : à l'accueil, le guichet est occupé par les services qui délivrent les différentes autorisations administratives ; à l'arrière se trouvent ceux chargés de la coordination administrative avec les préfectures d'arrondissement et avec l'administration centrale, située à Rabat, de l'archivage des dossiers ainsi que le « bureau des conflits » qui est en réalité celui de la responsable de la division et de son secrétariat.

La division des taxis s'organise autour de trois types d'activité. Les premières sont consacrées à la supervision des procédures administratives d'octroi des agréments et des permis de

[1562] Entretien M. Cherquaoui, wilaya de Casablanca (1994-2004), Casablanca, janvier 2015
[1563] Entretien avec le chef de la division économique de la wilaya, Casablanca, mars 2017
[1564] Sur la réorganisation de la wilaya par le wali Benhima : L. Akhmiss, *Le Wali de Région.., op. cit.*, p. 104-105

confiance. Ainsi, le « bureau agrément » prépare-t-il les dossiers « pour Rabat »[1565] et fait le lien avec les huit préfectures d'arrondissements qui sont le lieu d'identification des demandes et de soumission de la liste les contenant à la wilaya, qui elle-même transmet à l'échelon supérieur, c'est-à-dire à la Division économique. Une fois octroyés, les agréments – un imprimé du ministère de l'Intérieur – sont transmis à la wilaya, qui les remet ensuite aux préfectures d'arrondissement chargées de les distribuer aux bénéficiaires. Jusqu'en 2003, la wilaya prenait en charge directement les procédures mais la réorganisation administrative de Casablanca a réaménagé le rôle des différentes institutions et désormais les préfectures d'arrondissement se retrouvent à jouer ce rôle. Pour les permis de confiance, la wilaya intervient en amont de la procédure, en délivrant le « certificat de probité » du candidat. La procédure d'octroi des « permis de confiance »[1566], longtemps centralisée au sein de la wilaya, a été « déconcentrée » en 2001 au sein des huit préfectures d'arrondissement, avant d'être « professionnalisée » en 2007, avec l'obligation pour les chauffeurs de se former pendant trois mois dans un centre de l'Office de formation professionnelle (OFPPT). S'il revient aux préfectures d'établir la liste des candidats à l'OFPPT, la wilaya intervient toujours, mais de manière indirecte, en délivrant le « certificat de probité » nécessaire à l'accès à la formation[1567].

Au tournant des années 2000, la « déconcentration » des procédures administratives sur les préfectures d'arrondissement consacre le rôle de superviseur du service taxi de la wilaya et oriente ses activités sur l'organisation de l'exploitation des grands taxis. C'est le deuxième type d'activités du service : délivrer des autorisations pour l'exploitation des taxis.

Ces autorisations sont en réalité doubles. Elles concernent d'abord les autorisations de mise en circulation du véhicule, qui sont soumises au respect de conditions techniques. Pour les vérifier, la wilaya s'appuie sur les services de la préfecture de police qui délivre un avis de conformité. Pour le compte de la wilaya, ces services prennent en charge la gestion des centres techniques spécifiquement dédiés au contrôle des taxis. Les autorisations concernent ensuite la location de l'agrément. Jusqu'à l'institution du contrat-type en 2008, une demande était adressée par le propriétaire et le locataire sollicitant l'autorisation du wali pour la location. Une fois signée par le wali, la demande avait valeur d'autorisation et était ensuite légalisée chez un notaire. L'institution du contrat type en 2008 n'a pas modifié la nature de l'intervention du service de la wilaya, mais lui a donné une reconnaissance institutionnelle. « A Casablanca, nous mettons en place les solutions et ensuite, à Rabat ils prennent ce que nous faisons et il le diffuse sur tout le Maroc. C'est le cas du contrat-type en 2007, qui reprend ce qu'on a mis en œuvre à Casablanca. Aujourd'hui, ils pensent aussi généraliser notre commission d'arbitrage »[1568].

Le troisième type d'activités de la division taxi de la wilaya a trait à la médiation des conflits entre détenteurs d'agrément et exploitants, médiation prise en charge par le bureau des conflits.

[1565] Entretien avec la responsable du service Taxi de la wilaya, Casablanca, mars 2017

[1566] L'octroi du permis de confiance est avant tout basé sur des conditions telles que la nationalité, le casier judiciaire, la date d'obtention du permis de conduire.

[1567] En moyenne 3 000 candidats sont soumis chaque année selon le chef de la division économique. Entretiens, Casablanca, mars 2017

[1568] Entretien avec la responsable du service Taxi de la wilaya, Casablanca, mars 2017

C'est là l'activité majeure du service de la wilaya. Selon le responsable du pôle économique de la wilaya, « en moyenne, entre 13.000 et 14.000 conflits sont traités chaque année par la division »[1569]. Deux types de conflits majeurs sont traités par les services de la wilaya : le non-paiement des échéances mensuelles par le locataire de l'agrément, et le non-renouvellement du contrat avec l'exploitant par le détenteur de l'agrément. Dans une moindre mesure, la question de la succession de l'agrément donne aussi lieu à des interventions de la division. Toutes ces interventions de médiation sont liées aux lacunes du cadre institutionnel et juridique qui régit l'exploitation d'un agrément : elles ont rendu incontournable la division des taxis, la transformant en instance de médiation et d'arbitrage mais aussi en centre de définition de la norme. En l'absence de soubassement juridique pour toute activité de location, c'est la wilaya qui définit les règles du jeu entre propriétaire et exploitant : elle fixe les sanctions en cas de non-respect des engagements par les exploitants (il s'agit alors essentiellement du non-règlement des loyers) et les règles et modalités de rupture du contrat par le rentier. Les sanctions sont graduelles mais elles sont toutes orientées sur la saisie du permis ou du véhicule : seule, la durée de l'immobilisation varie[1570]. Ces règles ne sont pas codifiées juridiquement mais elles le sont administrativement, comme l'illustre l'exemple suivant qui m'a été raconté par la responsable de la division taxi. « Lorsque le locataire ne paie pas son loyer 4 mois successifs, le contrat avec le détenteur de l'agrément est rompu et nous saisissons le véhicule. Ca c'est la règle générale. Mais dans notre procédure à la wilaya, si c'est la première fois et que l'exploitant reconnait sa faute sur un document qu'il légalise, nous lui donnons une seconde chance. La seconde fois, s'il recommence, là on lui retire le véhicule et le propriétaire de l'agrément peut chercher un nouvel exploitant »[1571]. Mais la wilaya est aussi l'instance d'arbitrage. En cas de litige entre les parties, une commission de conciliation, qui dans les années 1990 portait le nom de « commission de discipline », se réunit « tous les mercredi », afin d'arbitrer et de décider des sanctions à prendre. La commission est présidée par la responsable du bureau des taxis qui réunit notamment le responsable de la division économique et les délégués syndicaux représentant l'exploitant. Le recours à la commission est l'objet d'une procédure administrative qui adresse une plainte au wali. Enfin, la wilaya est l'instance d'application des sanctions. La décision d'en appliquer une relève en effet de l'autorisation du wali : « la commission prépare les décisions administratives, ensuite c'est le wali qui décide de les faire appliquer[1572] ». Pour faire exécuter les sanctions, le wali mobilise la préfecture de police. C'est donc la dimension administrative du wali qui est mobilisée pour cette procédure. Le wali, ou le secrétaire général de la wilaya auquel les walis peuvent déléguer leurs tâches administratives bureaucratisées, adresse un courrier au préfet de police. Il peut être intéressant de reproduire un extrait d'un tel courrier car il donne à voir les codes militaires du registre administratif de l'administration territoriale dont j'ai décrit les ressorts dans la première partie la thèse.

[1569] Entretien avec le chef de la division économique de la wilaya, Casablanca, mars 2017

[1570] Pour l'exploitant les sanctions sont de deux types principalement, le retrait du permis et l'immobilisation du véhicule, selon des durées elles même graduelles en fonctions des fautes

[1571] Entretien avec la responsable du service Taxi de la wilaya, Casablanca, mars 2017

[1572] Entretien avec le chef de la division économique de la wilaya, Casablanca, mars 2017

Message le wali, gouverneur de la préfecture de Casablanca
à Monsieur le préfet de police

Monsieur le préfet,

Honneur de vous demander de bien vouloir donner instruction à vos services compétents en vue de retirer de la circulation le taxi numéro... (numéro d'agrément et liste d'identifiant) pour motif de défaut de paiement des redevances de la location d'agréments. Stop. M'en tenir informé par un rapport détaillé. Stop et fin.
p/o le wali, le secrétaire général de la wilaya
Date: 14 janvier 2015[1573]

La force de la médiation de la wilaya repose sur le fait que cette dernière dispose du pouvoir de sanction. En effet au tournant des années 2000, l'introduction des tribunaux de commerce et la montée en puissance des recours devant les tribunaux de commerce par les propriétaires d'agrément en cas de conflit avec l'exploitant ont placé la wilaya en position d'être concurrencée. Le chevauchement des règles d'arbitrages entre ministère de la Justice et ministère de l'Intérieur aux logiques différentes et parfois contradictoires a complexifié les modalités d'intermédiation de la wilaya. Mais en étant la seule instance détentrice de l'autorité à même d'appliquer les décisions et les sanctions des tribunaux, la wilaya garde une position privilégiée, notamment parce qu'elle garde ainsi, de manière indirecte, des marges de manœuvre. L'observation du quotidien de la responsable du service des taxis permet de comprendre le rôle crucial joué par le service de la wilaya à travers la gestion de ces conflits et de saisir ainsi toute la singularité du mode d'administration des grands taxis au sein du périmètre urbain.

ii. Le bureau des conflits au quotidien : ce que l'on administre à travers la gestion des conflits

J'ai pu observer durant les deux heures passées dans le bureau de la responsable de la division des taxis le fonctionnement au quotidien de la division. C'était un jeudi matin, entre 11h à 13h. Neuf personnes ont défilé dans le bureau de la responsable taxi. Exploitant, détenteur d'agrément ou proches de ce dernier, toutes ces personnes étaient introduites par un des agents du service taxi et toutes étaient accompagnées d'un intermédiaire, qu'il soit policier, fonctionnaire de la wilaya ou délégué syndical. Certains sont venus sans rendez-vous semble-t-il. A chaque fois, le responsable du service taxi de la wilaya qui les introduit a déposé, dans le même temps pour certains d'entre eux, un dossier rouge cartonné : c'est le dossier administratif du « taxi » puisque le dossier est toujours rattaché au numéro d'agrément du taxi et qu'il contient tout l'historique des relations entre le détenteur de l'agrément et l'exploitant. Je reproduis ici les extraits de mon carnet de terrain[1574].

[1573] Document consulté au sein de la division des taxis, Casablanca, mars 2015
[1574] Carnet de terrain, 8 mars 2015

Madame Sebbar, la quarantaine, est avenante. Elle me reçoit sur l'invitation du responsable de la division économique, son supérieur hiérarchique, qui m'introduit dans le bureau. Elle a intégré le service de taxis de la wilaya en 1999. En 2011, elle est désignée responsable du service des taxis, son prédécesseur ayant été nommé secrétaire général de la wilaya. Je m'installe dans son bureau pour commencer un entretien, mais nous sommes très vite interrompues par un flux incessant de détenteurs d'agrément, ou d'exploitants qui tous sollicitent une entrevue de quelques minutes avec la responsable. Pour mon plus grand bonheur, elle me laisse assister à ces entrevues sans que cela n'ait été planifié.

A peine sommes-nous assises dans son bureau pour débuter notre entretien, qu'une jeune fille d'une vingtaine d'année et sa mère, propriétaire d'un agrément de grand taxi, se présentent à la porte du bureau. Elles sont introduites par un fonctionnaire de la wilaya. Madame Sebbar les invite à s'asseoir. La jeune fille est à l'université de Casablanca, elle expose la raison de leur venue : le « chauffeur taxi »[1575] (i.e. l'exploitant du taxi) a accumulé des loyers en retard. Elles ont déposé une plainte à la wilaya et elles ont appris que la commission (i.e. la commission de conciliation) s'est réunie les jours précédents et viennent donc se renseigner sur la décision prise. La jeune fille est plutôt agressive et nullement intimidée. Elle rappelle l'indigence de sa mère et évoque « les droits » dont elle doit bénéficier en tant que propriétaire de l'agrément. Elle demande à ce que la wilaya applique les sanctions « comme ils font pour les autres chauffeurs », reprochant à la wilaya de ne rien faire dans leur cas. La mère ponctue le discours de sa fille par de longues lamentations sur « les tromperies du chauffeur », pourtant considéré comme « mon fils ». Madame Sebbar écoute en silence, sans surenchérir, puis elle finit par les interrompre et s'adresse uniquement à la vieille femme. Elle prend sa calculette, additionne les mois de retard de l'exploitant et calcule, au total, un dû de 62.000 dirhams. Elle compatît et se saisit dans le même temps du dossier administratif : elle l'ouvre et fait mine de le lire. Elle laisse ainsi un certain temps s'écouler, attente qui contribue à ramener le calme. Puis la responsable ferme le dossier, son ton devient plus ferme. Elle explique que la wilaya s'en occupe et que le mois prochain, la situation sera réglée. Elle se lève, d'un hochement de tête elle fait venir l'intermédiaire resté dans l'encadreur de la porte et l'invite à raccompagner les personnes. Les deux femmes sorties, Madame Sebbar se retourne vers moi et m'explique qu'en fait, le locataire-chauffeur est en train de régler le problème avec l'appui des syndicats, et qu'il a demandé « du temps pour réunir la somme ». La commission des litiges lui a accordé un délai d'un mois avant d'appliquer les sanctions.
La porte est restée ouverte, un agent du service toque à la porte et cette fois, c'est un exploitant qui entre dans le bureau à l'invitation de Madame Sebbar. Il est introduit par un policier de la circulation. Son ton est légèrement bas. Il explique tout de go qu'il a un retard de loyer d'un mois. Il veut changer sa voiture, il doit économiser, ce qui explique son retard. Puis il explique la raison de sa venue : il vient se renseigner suite à une rumeur, car il a entendu dire que le propriétaire était venu déposer une plainte contre

[1575] Pour les propriétaires d'agrément comme pour la wilaya : le chauffeur est le locataire

lui. Madame Sebbar le rassure : « Je te promets qu'il n'y a rien de tout ça » et l'invite à payer au plus vite. Quand il part, elle se tourne vers moi et m'explique : « en fait une femme est venue hier, elle m'a dit qu'il n'avait pas réglé depuis 3 mois. Je ne lui ai rien dit pour ne pas envenimer les choses ».

Nous commençons à discuter de son travail lorsqu'elle reçoit un appel. Elle sort précipitamment sans un mot. Elle revient après un bon quart d'heure et m'explique : « Désolée, c'était une urgence. C'était le bureau du wali ! ». Une veille femme propriétaire d'un agrément s'était installée au premier étage de la wilaya, devant la porte du wali, « jurant de ne pas sortir tant qu'elle ne verrait pas le wali en personne » ! La femme était venue plus tôt dans la matinée faire « un scandale » au bureau des taxis. Econduite par la responsable du bureau, « elle a réussi à rentrer dans la wilaya ». Madame Sebbar en rigole, m'expliquant : « tu t'en rends compte, le wali allait arriver d'une minute à l'autre… ».

Quelques minutes plus tard, un homme et une femme accompagnés d'un responsable de la wilaya font leur entrée. Leur tenue et leur attitude tranchent avec les personnes ayant défilé jusque-là. Ils sont tous les deux avocats. L'homme dit accompagner la jeune femme qu'il présente comme une « collègue ». Cette dernière dit venir de Rabat, et « travailler au palais », sans plus de précision. Madame Sebbar reste debout et ne les invite pas à s'asseoir. La femme est très agressive. Elle explique que sa famille – sa mère en réalité – détient un agrément. Elle se prévaut du roi, qui l'aurait donné à sa famille. Le « chauffeur » n'aurait pas payé ses loyers et face à l'inertie de la wilaya, explique-t-elle, elle s'est rendue au tribunal. Le jugement lui a donné raison, mais la wilaya n'applique pas les sanctions. Son ton est hautain, elle accuse la wilaya de jouer le jeu des chauffeurs de taxi et elle exige plus qu'elle ne demande que le véhicule du chauffeur soit saisi, afin que la famille puisse reprendre l'exploitation de l'agrément. Madame Sebbar ne laisse paraître aucun signe ; pendant que la femme parle, elle reste plongée dans la lecture du fameux dossier rouge. Elle finit par interrompre la jeune femme, et construit sa réponse sur le registre administratif. D'un ton ferme et peu avenant, elle s'étonne de ne voir aucune plainte pour loyer non-payé figurer dans le dossier et aucune décision signée du wali. Elle reprend la main en jouant de ce registre bureaucratique : elle clôt la discussion en la renvoyant à la procédure administrative pour le traitement des litiges, une lettre au wali pour exposer le problème accompagné d'un relevé bancaire qui prouve que le loyer mensuel n'a pas été versé. L'accompagnateur, qui n'a pas dit un mot pendant toute la conversation, comprend qu'il ne faut plus insister et invite la femme à partir. Il remercie Madame Sebbar et assure que la plainte sera déposée au wali. J'interroge Madame Sebbar sur sa résistance. Elle m'explique qu'elle connait bien le dossier. La mère de la dame a un agrément et cherche à changer d'exploitant pour demander un nouveau pas-de-porte. Je lui demande quel argument elle peut avoir lorsque l'on se revendique, comme la dame, de liens au palais. Elle m'explique en souriant que le « dossier administratif me donne raison ».

> Une dame vient de Kenitra. Elle veut revoir le prix à la hausse du loyer du taxi dont elle possède l'agrément. Le prix de la location est formé par le marché, mais il a connu des évolutions. La mensualité versée par l'exploitant est, dans son cas, ancienne et bien en dessous des tarifs pratiqués ces dernières années. La wilaya ne fixe pas le prix de la location. Mais Madame Sebbar propose d'appeler le chauffeur pour en discuter : elle prend son téléphone et fait mine d'appeler. Je pense qu'elle gagne du temps. Elle lui promet de réessayer, l'invitant à attendre dans le hall.
>
> Trois autres personnes vont défiler ainsi (...). Une septième vient pour un dossier d'héritage et pose la question de la succession de l'agrément. Le huitième cas est un propriétaire d'agrément accompagné de son fils handicapé. Il veut revoir son contrat avec l'exploitant et augmenter le prix du loyer, compte tenu du handicap de son fils. Madame Sebbar lui oppose un « non » catégorique. Elle refuse, arguant que l'exploitant a lui aussi une déficience et a besoin de travailler. Son ton est ferme mais avenant, reprenant le même registre administratif. (...)

L'observation de l'activité quotidienne du bureau de la wilaya met en lumière les registres à la fois individualisés et bureaucratisés de la relation entre détenteur d'agrément et locataire(..)

Cet aperçu de la vie quotidienne du service des taxis nous donne à voir le rôle joué par la wilaya. Face à l'insuffisance du cadre institutionnel et juridique qui régit l'exploitation d'un agrément, la division des taxis est à la fois l'instance de médiation et d'arbitrage et le centre de définition de la norme. En effet, c'est à travers la résolution des conflits, ou du moins les tentatives de résolution des conflits, que la wilaya organise les rapports entre détenteurs d'agrément et exploitants. Mais ce qui est organisé, ce n'est pas l'activité elle-même, ce sont les conditions d'exercice de l'activité des grands taxis à Casablanca.

Deux choses ne sont pas prises en charge par l'administration des grands taxis. Il s'agit d'une part de la relation entre l'exploitant de l'agrément et les chauffeurs employés à la tâche[1576]. Cette relation est portée par les acteurs eux-mêmes. Elle se fait sur base d'un engagement oral. Le chauffeur verse une somme fixe journalière au locataire de l'agrément : en moyenne, cette somme s'élève à 300 dh par jour sans compter le plein et les frais d'entretien qu'il prend à sa charge. En outre, le « bureau des conflits » de la division taxi de la wilaya traite exclusivement des litiges entre les propriétaires et les locataires d'agrément. Les conflits entre exploitants et chauffeurs de taxi ou encore entre clients et chauffeurs sont « renvoyés » sur la préfecture de police ou sur le service taxi des préfectures d'arrondissement. D'autre part, en matière d'organisation de l'offre de transport, l'intervention de l'administration suit les contours des fonctions légalement instituées pour les grands taxis, à savoir la régulation de la mobilité interurbaine. La wilaya de Casablanca réglemente les couleurs des grands taxis en fonction de la zone administrative à laquelle ils sont rattachés. Elle arrête, de concert avec l'administration centrale, la tarification, qui elle est fonction d'une tranche de km propre aux trajets

[1576] Le locataire de l'agrément peut exploiter directement le taxi ou mettre le taxi à disposition d'un ou deux chauffeurs contre une somme fixe journalière

interurbains[1577] et elle fixe par cahier des charges les conditions techniques du parc des véhicules. Le contrôle de l'activité des grands taxis, partagé entre les services de police, la gendarmerie et les préfectures, obéit à ces logiques. L'activité de pointage des grands taxis vise à vérifier la conformité entre les attributaires des agréments – propriétaire d'agrément et locataire – et les personnes réellement exploitantes. Le pointage permet aussi de contrôler la conformité technique des véhicules. C'est d'ailleurs à cette occasion que les services de police délivrent les autorisations pour les trajets hors Casablanca. Les taxis disposent d'un « livret de pointage » où figure l'autorisation de « sortir » de Casablanca, autorisation qui doit être renouvelée tous les 5 jours, en déclarant les différentes villes que le chauffeur souhaite relier entre elles. En revanche, la réglementation laisse non régulée l'activité de transport au sein du périmètre urbain.

2. Le phénomène de « décharge organisationnelle »

a. Deux jours dans les stations du Grand Casablanca : ethnographie de l'auto-organisation des grands taxis

L'absence de reconnaissance légale de l'activité de transport urbain, conjuguée à la compréhension très provisoire de l'introduction des grands taxis dans le périmètre urbain, a produit un phénomène de « décharge » organisationnelle sur les grands taxis. Ce sont en effet « les chauffeurs eux-mêmes qui organisent et gèrent l'activité du taxi[1578] » au sein de la ville. L'activité s'organise sur le modèle du transport interurbain : un système de stations aux destinations prédéfinies que les taxis relient de point à point. En outre, la tarification se fait « à la place », et non à la course. En 2011, on comptait ainsi au sein du Grand Casablanca « 51 stations de grands taxis[1579] », dont une trentaine au sein de l'agglomération urbaine, réparties entre l'hyper-centre de Casablanca, les quartiers péricentraux et les quartiers périphériques. Chaque station est dédiée à la desserte d'une aire géographique : les zones desservies « répondent à une mobilité quotidienne de travail ayant pour origine la périphérie casablancaise et pour destination le centre-ville ou les quartiers industriels et tertiaires[1580] », éparpillés au sein du Grand Casablanca. Les destinations desservies et l'organisation des itinéraires sont définies par les acteurs eux-mêmes. Le responsable économique de la wilaya explique cette décharge organisationnelle en ces termes : « Les itinéraires des grands taxis sont préétablis d'une certaine manière par la demande : ce sont les besoins de transport qui les définissent. Les grands taxis savent évaluer cette demande, ils connaissent les besoins et ils organisent leurs itinéraires en fonction de ceux-là. Ils vont là où il y a un besoin[1581] ». C'est donc la main invisible du marché qui régule l'offre sans intervention des autorités. Ces dernières, à travers les préfectures

[1577] Le tarif de « la place » est élaboré par tranche kilométrique : en 2015, le tarif à Casablanca était le suivant, pour un trajet entre O et 5 km, 4,50 dh ; entre 5 et 10 km, 5,50 dh et entre 10 et 20 km : 6,50 dh

[1578] Sur une description du mode d'organisation des stations de taxis à Casablanca : *Réalisation de l'étude de restructuration du réseau de transport collectif*, doc. cit., « Réseau taxi-Fonctionnement du secteur des grands taxis », Rapport sous-mission 1-3, 2011, p.51

[1579] Ibid p. 52

[1580] T. Zhiri Oualalou & G. Makhlouf , « Le système de transport à Casablanca : logiques techniques, systèmes politiques locaux et dynamiques urbaines », art. cit., p. 271

[1581] Entretien M. Cherquaoui, wilaya de Casablanca (1994-2004), Casablanca, janvier 2015

d'arrondissement, ne font que superviser l'aménagement des stations, en mettant à la disposition des grands taxis des terrains vagues ou en fixant strictement l'emplacement des trottoirs le long desquels les véhicules peuvent s'aligner. Preuve de la supériorité du marché : « certaines stations sont aménagées par les pouvoirs publics, mais elles ne sont pas utilisées par les chauffeurs : ils préfèrent se rabattre sur des espaces qu'ils savent être plus efficaces pour attirer les usagers : près des gares, des arrêts d'autobus, sur les grands axes de la circulation (...)[1582] ».

La capacité d'auto-organisation a autorisé la « décharge » organisationnelle. Au sein de chaque station, les taxis stationnent en file sur la chaussée, le long du trottoir, ou bien de façon plus désordonnée, le long d'un terre-plein. Chaque véhicule attend son tour dans la file et ne quitte la station que lorsqu'il est plein. Un courtier organise les tours d'attente, gère les départs à la file et autorise l'accès des stations en fonction des provenances géographiques des grands taxis. Chaque station est placée sous l'autorité d'un ou plusieurs chefs de stations, courtiers ou parfois anciens chauffeurs : ce sont eux qui règlent les litiges avec les clients et qui servent d'intermédiaires auprès des autorités de proximité, des services de la préfecture, du moquaddem ou caïd, ou des services de police. « Les stations de centre-ville sont très structurées, celles de la périphérie le sont moins, les chauffeurs se contentant la plupart du temps de déposer les gens et de repartir aussitôt à plein vers le centre-ville. (...)[1583] ».

Il existe très peu d'études sur l'organisation des grands taxis de manière générale et plus encore au sein de l'agglomération urbaine de Casablanca. Aussi ai-je décidé de passer deux journées avec Mohamed Hajjaj, un chauffeur de taxi que je connais de longue date et j'ai l'habitude de prendre pour aller à l'aéroport, pour visiter différentes stations, les plus importantes de Casablanca. J'ai ainsi pu rencontrer, observer et m'entretenir avec les principaux acteurs du système des grands taxis. Il s'agissait pour moi de comprendre comment s'organise l'activité de transport au quotidien, en l'absence de règles formellement instituées. Les extraits de mon carnet de terrain donnent un aperçu de cette auto-organisation.

> *Les règles d'organisation entre courtier et chauffeur de taxis*
> Première station, sur la route d'Azzemour. Un parking est aménagé sur un terrain vague. Il est clôturé par un petit muret. Des chauffeurs de taxi attendent, adossés à une voiture. Je commence à discuter avec le courtier et les chauffeurs s'approchent, méfiants, puis rassurés par mon chauffeur de taxi qui leur explique « qu'elle fait une étude sur le transport à Casablanca ». Son âge et sa longue expérience suffisent à faire autorité sur mes interlocuteurs. Nous discutons du fonctionnement de la station : ici, en moyenne, 50 taxis sont rattachés de façon permanente à la station. Je leur demande comment ils choisissent leur station d'affiliation : « Je n'habite pas loin d'ici, chacun préfère travailler dans son quartier. On fait tous un peu pareil à Casablanca. Ça évite de dépenser en gas-oil. N'oublie pas qu'on est payés à la course, pas au kilomètre, donc notre but en

[1582] T. Zhiri Oualalou & G. Makhlouf, art. cit., p. 271
[1583] T. Zhiri & Makhlouf ont étudié 14 stations de Grands taxis dans le centre et la périphérie urbaine de Casablanca

ville, c'est d'éviter les embouteillages. Tu mets presque une heure pour rejoindre les stations du centre-ville, même s'il y a plus de clientèle, pour nous ça vaut pas le coup ». Une voiture s'apprête à quitter la station. Elle s'engage sur le boulevard, marquant un bref arrêt, le temps pour le chauffeur de lancer par-dessus la fenêtre deux dirhams au courtier. C'est sa rémunération. « Quand tu arrives à la station, m'explique le jeune courtier, tu te mets dans la queue, tu notes ton tour et ensuite je t'appelle. On est payé une fois la voiture remplie, 2 dh. C'est un tarif fixe pour chaque départ de taxi plein ». En cas de non-respect de l'ordre d'attente, une même règle est appliquée au sein de toutes les stations de Casablanca : « Si jamais le courtier saute notre tour dans la file, c'est lui qui paye la course au chauffeur ». Un homme nous rejoint : c'est le « délégué », l'équivalent du chef de station. C'est lui qui veille au bon fonctionnement de la station. Les chauffeurs me le présentent et m'expliquent que « pour l'organisation avec les courtiers, c'est le délégué de la station qui gère le courtier ; il prend sa carte nationale et il sait où il habite si jamais il y a un problème ».

Les codes implicites entre chauffeur de taxi

Nous repartons en direction de Hay Hassani, deux kilomètres plus loin. Là, nous arrivons à une station plus importante, située sur l'un des grands boulevards de Casa. C'est la Station El Baraka Hay Hassani. La station fait la jonction entre les quartiers du centre-ville et les zones périphériques semi-urbaine de l'ouest de Casa. Les taxis sont alignés le long des deux trottoirs qui bordent le boulevard. Mon taxi prend la queue et trouve une place entre deux véhicules qui attendent leur tour de remplissage : il se gare de travers, mais à peine sa manœuvre entamée qu'un taxi derrière nous klaxonne pour qu'il lui laisse la place. Je m'en étonne en demandant au chauffeur comment ce dernier a compris que nous n'allions pas prendre la file d'attente. Il m'explique que le chauffeur a compris, d'après les caractéristiques du véhicule et « sa propreté », qu'il n'était pas un taxi de « place » comme ceux qui prennent la file et attendent le remplissage, mais un taxi « d'hôtel » qui se réserve à l'aéroport, et donc qu'il n'a pas sa place dans la file d'attente.

Les « délégués » et les règles d'autorité au sein des stations

Le long des trottoirs, des panneaux « Taxis » mentionnent différentes destinations desservies. Leur installation tous les 50 mètres divisent la station en différents périmètres. Adossé au mur, un homme, la cinquantaine, supervise l'activité des taxis : c'est le « délégué ». Il gère le bon fonctionnement sur un tronçon de la station. Ce délégué est un chauffeur de taxi qui exploite directement l'agrément qu'il loue. Il est le numéro 2 d'une organisation syndicale qui s'est « créée il y peu de temps » m'explique-t-il. Nous entamons la conversation. Il m'explique qu'ici 5 délégués gèrent la station, chacun gérant un périmètre bien distinct : « on connait tous nos places ». Les cinq délégués sont attachés à des syndicats de taxi différents. C'est avec « nous », me dit-il, que la préfecture « parle ». Ce sont notamment les services de la préfecture qui ont demandé à installer les panneaux où sont précisées les différentes destinations. « Pour les fêtes de l'Aïd, la préfecture peut aussi nous demander que les taxis desservent une direction plus qu'une autre, et nous on organise ça avec les taxis ; mais en temps normal,

c'est surtout lorsqu'il y a un conflit entre des chauffeurs qu'on n'arrive pas à régler entre nous qu'on va les voir ».
Autre station, dans le quartier populaire d'Oulfa, limitrophe du centre-ville. Une des plus « grosses stations de Casablanca », m'explique Hajjaj. Ici, en moyenne, 120 taxis y sont installés. Ils occupent sur plusieurs centaines de mètres deux trottoirs qui séparent un grand boulevard. Deux courtiers organisent l'activité sur le trottoir où nous nous garons. Ils sont encadrés par un « délégué ». Ce dernier m'explique être affilié au même syndicat que les courtiers sur lesquels il a autorité, le syndicat de « Haj Abdelhadi ». En revanche, il ne peut pas me donner le nom du syndicat car « il est en train de changer d'appellation ». Il m'explique que Haj Abdelhadi est un exploitant qui loue plusieurs agréments. Il est considéré par le délégué comme le chef de la station.

Les règles d'accès aux stations
Quelques mètres plus loin, un taxi est garé en seconde position. Il est jeune, le crâne rasé, et très en colère. Le chauffeur vient de Tamaris, une bourgade semi-urbaine à une vingtaine de kilomètres de Casa dans son prolongement sud est et ouest, sur le littoral. La couleur de son véhicule, une nuance de beige, distincte du couloir ivoire des taxis affiliés à l'agglomération de Casa, en désigne la provenance. (...) Je m'approche de lui et le chauffeur sort de sa voiture pour m'expliquer son problème. Il me raconte que les courtiers ne le laissent pas se garer et charger des clients. Le lendemain une réunion aura lieu entre les différents syndicats de taxis de Dar Bouaaza, dont relève Tamaris, pour « régler les problèmes avec les taxis de Casablanca ». Son ton est agressif, il parle fort, mais il prend soin de me parler loin du trottoir où sont garés les taxis, évitant une confrontation directe avec les autres chauffeurs. En repartant, Hajjaj m'explique les règles d'accès aux stations : « les taxis de Casa ne s'entendent pas avec ceux de Sidi Bennour, Azzemour, Dar bouazza, Tamaris car là-bas, les chefs de stations refusent que ceux de Casablanca s'y arrêtent pour ramasser les clients ». Leur argument est qu'ils n'ont pas assez de volume de clientèle alors que ceux de Casablanca sont toujours plein au départ de Casablanca. En conséquence, les taxis de Casablanca appliquent la réciprocité : ils interdisent l'accès aux stations. Je lui demande comment cette règle est appliquée, quelles sont ceux qui ont droit ou pas droit d'accéder à une station et il me répond : « C'est les délégués qui décident pour les stations. Ensuite, ils font passer le mot aux courtiers. Si jamais un taxi qui est interdit de station ramasse quand même du monde à Casablanca, le délégué informe la police et, au barrage, à la sortie de Casa, les taxis se font arrêter et on leur prend leur permis ».

Les règles de cohabitation avec les taxis clandestins
Direction Lissasfah. Un grand terrain vague, en direction de la sortie sud-est de Casablanca. Le terrain est vallonné : en contre-bas, près de la route, les grands taxis sont stationnés de manière éparpillée ; en hauteur, il y a les voitures clandestines, les « khettafas », reconnaissables à la marque du véhicule, des Renault 18. En face de la station, les taxis sont orientés vers Casablanca. Dans ce quartier en bordure de l'agglomération de Casa, nous sommes là à une sorte de plaque tournante où l'on trouve tous les modes de taxis, formels et informels. Un chauffeur de taxi m'explique qu'il n'y

pas de concurrence avec les voitures clandestines : « ils ne prennent pas les mêmes clients que nous ; eux, ils font les pistes. C'est pour cela qu'on partage le même terrain comme station ». Il m'explique qu'ici, l'organisation de la station est la même que partout ailleurs : « Pour les taxis qui viennent d'ailleurs, si la voiture repart pleine, le délégué de la station appelle le barrage de police qui lui prend le permis et lui met une amende de 700 dirhams ». Un taxi quitte le terre-plein et le chauffeur lance par la fenêtre les 2 dirhams au courtier.

b. Que veut dire décharge organisationnelle ?

Ce bref aperçu du mode d'organisation de l'offre de grands taxis montre bien que, si les règles d'organisation ne sont pas formalisées, elles n'en sont pas moins extrêmement codifiées et connues de tous. Ces extraits montrent en outre comment l'organisation de l'activité de transport urbain par les acteurs eux-mêmes a fait émerger une nuée d'intermédiaires : c'est par leur truchement que s'organise la régulation de l'activité de transport au sein de Casablanca.

i. Une cascade d'intermédiation

L'organisation des stations de « grands taxis » au sein du périmètre urbain laisse ainsi apparaitre une véritable chaine d'intermédiation. Le courtier sert d'intermédiaire entre les chauffeurs : il organise et régule les départs et arrivées des chauffeurs au sin des stations. Le délégué – le plus souvent affilié à un syndicat - est un intermédiaire entre les chauffeurs et le courtier : il est responsable de la bonne marche de la station. Dans le cas des stations de taxis de grande ampleur, on compte plusieurs délégués qui sont responsables de différents tronçons : la station est alors gérée par un « super-délégué », un chef de station. Il sert d'intermédiaire entre les chauffeurs et le courtier et les syndicats et associations. Les syndicats et les associations, sont les intermédiaires entre les chefs de stations, qui représentent les chauffeurs, et les autorités. Les associations ont une vocation sociale et prennent en charge les solidarités interprofessionnelles pour les chauffeurs (caisse de solidarité en cas de maladie, de décès, etc.) tandis que les syndicats interviennent prioritairement dans les rapports entre les chauffeurs-exploitants et les autorités.

Cette chaine d'intermédiation forme ainsi une cascade de décharge très peu formalisée : c'est à travers celle-ci que s'organise la prise en charge de l'activité des grands taxis au sein de l'agglomération urbaine. Ce cas n'est pas unique au Maroc : on retrouve ce type d'arrangements ailleurs, comme l'a mis en évidence l'ouvrage collectif sur le « Gouvernement du social »[1584], comme par exemple dans les politiques envers les jeunes urbains qui ont été analysées par Yasmine Berriane à partir des maisons des jeunes à Casablanca[1585], ou dans le mode

[1584] B. Hibou, I. Bono (dir.*), Le gouvernement du social au Maroc*, Karthala, Paris, 2016

[1585] Y. Berriane, « Construire l'espace du social. Les multiples figures de l'intermédiation dans les maisons des jeunes à Casablanca », in ibid, pp. 45-83

d'organisation de l'intermédiation en travail, analysé par Leila Bouasria toujours à Casablanca[1586].

La hiérarchisation de ces intermédiaires a pris pour support la création d'organisations syndicales et de structures associatives : elles sont venues formaliser une position d'influence et d'autorité d'un acteur au sein de son périmètre d'intervention, comme l'observation l'a laissé entrevoir. Ces intermédiaires peuvent être courtiers, qui n'exercent que cette fonction, mais ils peuvent être aussi propriétaires, exploitant directement leur agrément, ou encore exploitants louant un ou plusieurs agréments. On compte à Casablanca aujourd'hui plus d'une cinquantaine de syndicats et associations professionnelles de grands taxis[1587].

La croissance exponentielle des intermédiaires est le fruit d'une combinaison de facteurs. Elle relève, d'abord, d'une dynamique démographique qui, de manière mécanique, a multiplié les intermédiaires avec l'accroissement du nombre de terminaux de taxis au sein du périmètre urbain. Elle s'ancre, ensuite, dans un mode de gouvernement par la division qui, en jouant de la multiplication des structures associatives, évite l'émergence de pouvoirs forts. La multiplication des syndicats et associations de taxis ne s'est pas faite « en dehors » ou « contre » l'État. L'appareil administratif intervient, d'une part en amont, de manière formalisée, en délivrant les récépissés lors de la création d'un syndicat, ou en mettant à disposition un local lors de la constitution du bureau associatif. L'un des responsables de syndicats rencontrés me le disait implicitement lorsqu'il me racontait que « tu te réunis dans un lieu de la wilaya le jour où il faut voter les statuts de l'association ». D'autre part, l'organisation plus souterraine, plus invisible et plus éclatée des liens entre les acteurs et l'État fait que, même s'ils ne sont pas formellement institués, ces intermédiaires n'en sont pas moins insérés dans l'appareil d'État[1588]. C'est en effet à travers eux que l'administration influence et oriente l'organisation du dispositif, comme je l'ai montré dans les pages précédentes en analysant la gestion des conflits au sein de la wilaya. En revanche, la multiplication des intermédiaires et leur éclatement complexifient aujourd'hui la régulation du système du fait du nombre de représentations syndicales, de leur faible périmètre d'influence, de leur petite taille et de leur atomisation. Un seul exemple suffit pour le comprendre. Dans les consultations engagées par la wilaya au cours de l'année 2015 pour la mise en œuvre du programme de modernisation du parc, le wali a « dû » convier plus de 30 représentations syndicales aux réunions : « le respect » des formes et de l'autorité de chacun a également « obligé »[1589] l'administration à donner la parole et le même temps de parole à chacun.

[1586] L. Bouasria, « La main invisible du service domestique. Tsemsir et production de l'ordre social à Casablanca », in ibid, pp. 321-360
[1587] En 2015, ils étaient 34 syndicats et 24 associations
[1588] J. Le Tellier, « Les transports collectifs au Maroc : du conventionnel à l'informel », *Revue marocaine d'audit et développement,* n°20, mai 2005
[1589] Entretien chef de la division économique, wilaya Casablanca, 2015

ii. Efficacité de la décharge

La décharge organisationnelle opérée sur les grands taxis s'est avérée particulièrement efficace pour répondre « à une mobilité quotidienne de travail »[1590]. La souplesse de leur organisation leur a permis de coller au plus près de la demande et de répondre, dans une configuration de plus en plus rapide et mouvante de la ville, aux dynamiques d'étalement urbain : alors qu'on comptait 5 000 agréments de grands taxis avant le processus de délégation de la société publique d'autobus, on en compte aujourd'hui près de 7 000. Les grands taxis représentaient ainsi en 2011 à Casablanca 11% des déplacements urbains, soit une part légèrement supérieure à celle du transport public – bus et tramway confondu[1591] . Ils prennent en charge les besoins d'une clientèle composée essentiellement d'actifs des classes populaires, des quartiers ou territoires plus excentrés qui y ont recours pour les trajets « entre leur résidence et leur lieu de travail »[1592]. La tarification à la « place » sur le modèle du transport interurbain, et non à la course, s'est avéré une solution plus adaptée au pouvoir d'achat et au rallongement des déplacements résidence-travail : le déplacement entre périphérie et le centre-ville est tarifé sur la base d'un forfait kilométrique qui est plus ou moins calqué sur le tarif d'un ticket de bus, mais pour un trajet en kilomètres beaucoup plus long. Leur efficacité explique en très grande partie l'accroissement du nombre de grands taxis en ville cette dernière décennie, alors que les dispositifs contractuels avec la société délégataire de bus et le modèle d'exploitation du tramway programmaient au contraire leur diminution. Les grands taxis se sont de fait trouvé à remplir une fonction de réduction des inégalités territoriales et sociales de l'accès au transport, que ne remplissent pas les dispositifs formels de transport public, du fait de leur prix mais surtout de la rigidité de leur trajet et de leur capacité.

iii. Effet pervers

Mais l'efficacité du dispositif n'en a pas moins induit des effets pervers. La multiplication du nombre de grands taxis tout au long des années 1990 a accru la concurrence entre ces opérateurs : en moins de 10 ans, comme je l'ai mentionné, leur nombre est passé de 0 à 6.000 grand taxis, avec plus de 60.000 permis de chauffeurs délivrés sur cette même période. Cette croissance exponentielle a réduit la marge bénéficiaire des exploitants et, ce faisant, a intensifié les difficultés d'exercice de la profession. Au tournant 2000, la précarité juridique des exploitants a fragilisé les conditions d'exploitation des grands taxis : qu'ils soient locataires et chauffeurs ou simples chauffeurs travaillant pour le compte d'un locataire d'agrément, les exploitants de grands taxis exercent leur activité dans une grande précarité juridique et sociale. Ainsi jusqu'en 2009, l'achat du véhicule, la maintenance et les frais de fonctionnement étaient à la charge des exploitants bien que la carte grise du véhicule ait été établie au nom du propriétaire de l'agrément. Aussi, dans un secteur où les acteurs sont pourtant très hétérogènes, fortement atomisés, et leurs intérêts souvent contradictoires sur certains points, ces difficultés ont renforcé

[1590] G. Makhlouf, T. Zhiri Oualalou, « Le système de transport à Casablanca : logiques techniques, systèmes politiques locaux et dynamiques urbaines », art.cit., p. 271

[1591] Enquêtes des ménages, *Réalisation de l'étude de restructuration du réseau de transport collectif, ibid,* , 2011, p. 25

[1592] Ibid

la cohésion des exploitants autour d'un petit nombre d'intérêts partagés et de représentations collectives communes. Elles ont notamment renforcé l'organisation corporative des grands taxis. La force de la profession s'est illustrée à partir du début des années 2000, à travers d'importantes mobilisations. En 2001, l'action réformatrice du wali Benhima, que j'ai analysée dans le chapitre 4, a donné lieu à de forts conflits entre les grands taxis et la wilaya qui cherchait alors à rationaliser leur présence dans le périmètre urbain. Mais c'est plus précisément lors de la mise en œuvre d'un nouveau code de la route, en 2007, que les grands taxis ont réussi leur coup d'éclat et marqué les esprits en bloquant Casablanca trois jours durant. Depuis cette date, les grands taxis s'illustrent par la récurrence de grèves ou de menaces de grève, de manière plus ou moins éclatée et dispersée, mais de façon assez efficace. Dans les discours publics, ces mobilisations sont interprétées comme une résistance au changement[1593], mises sur le compte de la force des lobbys des propriétaires d'agrément[1594]. Elles ont même été assimilées à une perte d'autorité de l'État sur les grands taxis[1595]. Or en tenant compte de tout ce que j'ai mis en évidence sur leur auto-organisation et sur leurs liens informels avec les autorités publiques, on peut plutôt faire l'hypothèse que ce qui s'est joué derrière les fortes mobilisations, c'est bien plus la question de voir changer les conditions sociales, économiques et juridiques des acteurs opérationnels que leur volonté de *statu quo* ou leur résistance au changement.

c. L'institutionnalisation de la décharge : les walis aux avant-postes

Le processus de rationalisation de l'activité publique engagée au tournant des années 2000 avec le nouveau règne s'est traduit par un effort de réorganisation du dispositif de transport, par une volonté de professionnalisation des acteurs, concrétisée par l'édiction d'un nouveau code de la route en 2007, ou par une action de modernisation du parc de taxi, engagée à partir de 2008. Au cours de cette décennie, les actions réformatrices de l'État ont été autant de « moments » pour les exploitants de taxis, qui ont saisi ces nouvelles opportunités pour renégocier les conditions sociales et juridiques d'exercice de leur profession avec l'État.

i. Mise en visibilité des conditions d'exercice des exploitants (2001-2008)

Le processus de rationalisation des modes de fonctionnement de la ville, amorcé en 2001 avec l'arrivée des techno-walis puis la professionnalisation des chauffeurs, approfondie en 2007 avec la réforme du code de la route ont amené l'État à interférer dans le système d'auto-organisation des grands taxis. Cela a eu pour conséquence de rendre visible la précarité juridique et sociale des exploitants des grands taxis.

En effet, l'effort de rationalisation de l'offre de transport par bus que le wali Benhima entreprend dès son arrivée à la tête de la wilaya n'épargne par les grands taxis. Le wali souhaite « chasser les taxis du centre-ville » et « reprendre » les lignes de bus que les grands taxis exploitent « illégalement ». Il cible plus particulièrement l'axe côtier reliant Casablanca à

[1593] « Transport urbain, Casablanca, championne de l'anarchie », *L'Economiste*, 8 mai 2009
[1594] « Transport des Taxis pas si blancs », *Tel quel*, novembre 2010
[1595] « Taxis de Casablanca : l'anarchie a repris de plus belle » ; « Taxis de Casablanca : à quand la fin de l'anarchie», *L'Économiste,* 17 février 2009

Mohammedia, qui dessert d'importantes zones d'activités économique. A la fin des années 1990, la concurrence exercée par les grands taxis avait fini par chasser les compagnies de bus privées de ces lignes à forte rentabilité. Aussi en 2002, Driss Benhima enclenche-t-il une opération de contrôle des grands taxis. A peine enclenchée, celle-ci tourne cependant court face à la mobilisation des chauffeurs qui menacent d'une grève générale et amènent le wali à engager des discussions directes avec eux pour renégocier les modalités de leur présence en ville[1596]. Une commission réunissant fonctionnaires et syndicats des grands taxis est installée à la wilaya[1597]. « On a fait 10 réunions, on a tout étudié, leur problème social, la question des assurances, leur avenir à Casa. Mais surtout, pour eux, la priorité c'était la question des voitures : on a regardé la question du parc de grands taxis. Le wali Benhima nous a dit, on doit régler le problème des chauffeurs de taxis »[1598]. La décision d'organiser une concertation collective constitue en 2002 « une première »[1599]. Jusque-là, les négociations entre la wilaya et les délégués syndicaux se faisaient de manière individualisée, la wilaya cherchant à éviter tout ce qui aurait pu « fédérer les grands taxis »[1600]. « Avant, par exemple, le type de la wilaya t'appelait, il te disait : 'je ne veux pas de grands taxis à la gare', et bien toi, tu te chargeais de les envoyer ailleurs. Mais jamais ils nous ont appelé pour nous réunir, alors ça jamais ! C'est la « première fois, avec Benhima, que nous faisions des réunions ensemble, tous les syndicats réunis à la wilaya et qu'en plus, on nous écoutait pour comprendre nos problème »[1601].

Ces discussions mettent au jour les conditions d'exercice de la profession. Le projet de sortir les taxis du centre-ville de Casablanca pour les déplacer sur les itinéraires reliant les périphéries entre elles fait avant tout apparaitre la faible rémunération des chauffeurs de taxis.[1602]. Mais ce n'est pas tout. Le projet de modernisation des grands taxis, qui s'impose durant les discussions du groupe de travail, révèle leur très grande précarité juridique. Les exploitants qui louent les agréments sont les propriétaires du véhicule. Ils financent l'achat et l'entretien du véhicule. Mais la carte grise du véhicule est établie au nom du propriétaire de l'agrément car ce sont ces derniers qui sont les détenteurs légaux de l'autorisation d'exercer. Les exploitants sont ainsi soumis à l'arbitraire des propriétaires de la licence, ce qui a pour conséquence de freiner les possibilités d'investissement. L'un de ses bras droits sur le sujet du transport se rappelle : « On a cherché des solutions pour financer l'investissement, on a pensé à la publicité, les chauffeurs ont aussi proposé d'importer des voitures du Mexique, moins chères, et de supprimer les droits de douane. Benhima était d'accord, il a fait ce qu'il pouvait mais, à son niveau, il ne pouvait rien faire[1603] ».

[1596] Voir chapitre 6
[1597] L. Akhmiss, op. cit. p. 104
[1598] Entretien A. Mabchour, administration territoriale, Casablanca, avril, 2015
[1599] Entretien A. Chafaï, syndicat de taxis, Casablanca, juin 2015
[1600] Entretien M. Cherquaoui, wilaya de Casablanca (1994-2004), Casablanca, janvier 2015
[1601] Entretien A. Chafaï, syndicat de taxis, Casablanca, juin 2015
[1602] Les chiffres sont très approximatifs mais l'étude la plus récente en 2011 notait ainsi : le chauffeur lorsqu'il n'est pas locataire de l'agrément est contraint de réaliser des journées de 10h à 12 h pour un revenu équivalent à 2 fois le SMIG, soit une moyenne de 5 000 dh mois mais sans couverture sociale et sans retraite et sans contrat de travail formalisé. Voir sur ce sujet, « Réseau taxi », Réalisation de l'étude de restructuration du réseau de transport collectif, *ibid* , 2011, Sous-Mission 1-3, p.50-57
[1603] Entretien A. Mabchour, wilaya de Casablanca, Casablanca, avril, 2015

Le travail de mise en visibilité des conditions d'exploitation des grands taxis entamé par le wali Benhima à Casablanca est le prélude à un mouvement plus général dans les grandes agglomérations du pays, comme à Marrackech où les grands taxis ont également été autorisés à opérer en tant que transport urbain. Le techno-wali Mounir Chraibi enclenche une même action de rationalisation de l'offre des grands taxis en 2004. Mais il bute sur la même situation de précarité des exploitants. L'extrait de l'entretien que j'ai pu mener avec Chraibi est à cet égard éclairant : « A Marrakech, il y avait beaucoup trop de grands taxis en centre-ville. Je me suis penché sur cette question. Je les avais réunis, ils étaient d'ailleurs très contents qu'on les écoute. J'ai essayé de comprendre et le vrai problème, c'est qu'il y a bien trop d'intermédiaires, du coup le chauffeur de taxi ne gagne rien du tout. Si encore, l'agrément allait directement au chauffeur, je ne serai pas contre. (...) Les chauffeurs gagnent très mal leur vie. Qu'est-ce que vous allez leur imposer 10 dh la course quand ils savent qu'avec un touriste étranger, ils peuvent gagner le triple ? »[1604]

En 2007, le projet de réforme du code de la route rend visible le problème à l'échelle nationale. La réforme est portée par le ministre de l'Équipement, Karim Ghallab. L'un des objectifs de la réforme, au-delà des aspects liés à la sécurité routière, est de professionnaliser l'accès au métier de chauffeur, pour le transport routier comme pour le transport voyageur et les grands taxis. Le projet de loi, soumis au parlement en avril 2007, suscite un vif tollé. Les grands taxis prennent la tête de la coalition contre la loi, coalition qui regroupe routiers et exploitants de taxis. Ils organisent une grève nationale de deux jours (cf. infra). Les syndicats des grands taxis, jusque-là très éclatés, s'unissent derrière une représentation commune : ils élisent à la tête du comité national des grands taxis un binôme porté par A. Chafai, l'un des plus anciens syndicalistes de taxi de Casablanca. La cohésion des syndicats de taxi se fait non pas au regard de la loi mais sur un intérêt partagé par les exploitants de taxis : l'amélioration des conditions d'exercice de la profession. C'est ce que découvre le ministre Ghellab à la reprise des discussions :

> Lorsqu'après les deux jours de grève générale, on a repris les négociations sur le code de la route, je me suis rendu compte que les préoccupations des grands taxis n'étaient pas du tout le code de la route. Ils ont pris cela comme prétexte, cela pour défendre leurs conditions sociales. Lorsque j'ai compris cela, nous avons travaillé sur ces questions : c'est comme cela que nous avons ouvert la réflexion sur un contrat-type entre l'exploitant et le détenteur de l'agrément et sur le dossier de la CNSS pour les chauffeurs des taxis.[1605]

ii. Sécurisation juridique des exploitants de taxis

La volonté de rationner et de professionnaliser le système de transport a eu une deuxième conséquence : elle a placé l'État en position de négociation. La volonté de sortir les taxis de la ville, de professionnaliser les acteurs et plus tard de moderniser le parc automobile ont amené les autorités publiques à ouvrir des négociations. Ces dernières ont constitué autant de

[1604] Entretien Mounir Chraïbi, wali de Marrakech (2004-2009), Casablanca 2014
[1605] Entretien, Karim Ghellab, Rabat, mars 2017

« moments » qui ont offert un support aux exploitants de taxis pour renégocier avec l'État les conditions sociales et juridiques d'exercice de la profession. De ces rapports de pouvoir entre syndicats de taxis et État a émergé, par petite touche et par glissements successifs, de profonds changements.

Ces changements sont allés dans le sens d'une sécurisation des exploitants face au propriétaire d'agréments. En 2001 en effet, l'action réformatrice du wali Benhima, je l'ai évoqué, l'oblige à négocier avec les taxis. Cette négociation met en évidence la précarité juridique des exploitants. L'asymétrie entre l'exploitant du taxi et le détenteur de la licence devient en effet un problème public (et non plus, comme jusqu'à cette date, un problème des seuls exploitants), car elle empêche de réorganiser le système de transport au sein des villes. De même, en 2007, la volonté de réformer le permis de conduire et la mobilisation générale mettent les taxis en position de force dans leur négociation avec l'État au point qu'ils vont réussir à obtenir la reconnaissance institutionnelle de la location de l'agrément, avec l'instauration obligatoire d'un contrat de location. La personnalité de Mohamed Kabbaj, alors wali de Casablanca, et les craintes que lui inspirent les grèves générales ont été de ce point de vue déterminantes. En effet, en avril 2007, la mobilisation nationale contre le projet de réforme du permis de conduire prend pour épicentre Casablanca : à la tête de la coalition contre la loi, les grands taxis décident d'organiser une grève générale. Durant deux jours, la ville est ainsi « bloquée » par les routiers et les taxis. Cette mobilisation sans précédent attise les craintes du wali Kabbaj, qui y perçoit un risque d'émeutes[1606]. Le wali joue ainsi de son influence auprès du Premier ministre, Driss Jettou, pour retirer le projet de loi du circuit parlementaire et ouvrir des négociations avec les représentants des grands taxis. Karim Ghellab, le ministre chargé de la réforme, m'a livré son récit de ces évènements :

> Nous en étions au deuxième jour de la grève. A la veille du conseil des ministres, une heure avant, Driss Jettou me lâche. Il m'appelle et il me dit : « maintenant je vais tout stopper, ça devient dangereux ». Ensuite, à la sortie du conseil, devant les caméras, Jettou annonce que le projet de réforme du code de la route est retiré du parlement et qu'un *round* de négociation est lancé avec moi au niveau national, et au niveau local, il désigne le wali Kabbaj pour rencontrer les syndicats de taxis de Casablanca. J'ai été très surpris car, jusque-là, j'avais le soutien du Premier ministre. Mais en fait, le wali Kabbaj a agi contre le projet. Le wali a eu très peur de la grève générale : il a appelé Jettou et il lui a dit : « on risque de mettre Casablanca à feu et à sang, on est proche des émeutes de 1981 ». Le Premier ministre Jettou m'aimait bien, mais quand Mohamed Kabbaj l'a appelé, Jettou s'est dit, là, le petit jeune, c'est bon, on ne va pas le suivre[1607].

Ce récit donne à voir la manière par laquelle la mémoire des émeutes de 1981 construit l'action publique à Casablanca. Elle a renforcé l'aversion pour le risque du wali Kabbaj, un trait qui caractérise sa personnalité[1608], parce que ces émeutes constituent aussi, dans l'imaginaire

[1606] Sur le wali M. Kabbaj voir les chapitres 7 et 8
[1607] Entretien, Karim Ghellab, Rabat, mars 2017
[1608] Entretiens, wilaya, 2014-2015

marocain, un véritable traumatisme. C'est avec cette disposition d'esprit que le wali ouvre les négociations avec les syndicats des grands taxis, mandaté pour cela par le Premier ministre, tandis que le ministre de l'Équipement négocie avec les représentations nationales des transporteurs[1609]. Les négociations menées par le wali Kabbaj ont comme priorité « d'apaiser »[1610] les relations et de désamorcer toute velléité de reprise de la grève générale. Pour ce faire, le wali entreprend de construire une proximité avec chacun des représentant syndicaux des grands taxis. Ainsi, il reçoit à la wilaya toutes les représentations syndicales, non pas collectivement mais une à une. Il « accorde du temps », il « écoute »[1611] et « il boit du thé avec chacun d'entre eux »[1612], jouant d'un trait fondamental de l'exercice du pouvoir caractéristique du registre impérial, qui allie représentation, réception et évaluation des rapports de force.

Ensuite, le wali s'aligne sur les revendications des taxis. A l'échelle de la wilaya, il demande que les services de police assouplissent les procédures de pointage, en réduisant la pratique du pointage quotidien à un seul pointage tous les 5 jours et en abaissant le nombre de visites techniques de deux à une par an. A l'échelle nationale, le wali Kabbaj reprend à son compte et défend une « vielle revendication »[1613] des chauffeurs-exploitants de taxis, qui demandent à ce qu'un contrat de location entre propriétaire d'agrément et locataire soit rendu obligatoire. Les négociations aboutissent à l'institutionnalisation, par une circulaire du ministre de l'Intérieur, d'un contrat -type[1614]. Le modèle mis en place par la wilaya de Casablanca – un contrat de location devant notaire soumis à autorisation administrative du wali – sert de référence au niveau national au contrat-type. Ce dernier prévoit, d'une part, une durée minimale de location de 6 ans en contrepartie du paiement régulier des mensualités et, d'autre part, elle protège les droits de l'exploitant à l'échéance du contrat, qui est renouvelable automatiquement si le locataire a réglé toutes ses échéances. Publiée en octobre 2007, la circulaire marque un tournant majeur car elle revêt d'un caractère institutionnel et légal le principe de la location d'agrément. Toutefois, elle n'organise pas les conditions d'application du contrat, notamment les sanctions en cas de violation des règles du contrat-type et les modalités de rupture du contrat.

En avril 2009, une nouvelle grève contre des amendements du code de la route[1615] se déroule dans un contexte particulier : les élections communales qui ont en outre lieu en pleine bataille politique, avec l'arrivée d'un nouveau parti politique, le Parti Authenticité et Modernité (PAM) qui présente plusieurs élus à Casablanca. Les batailles politiciennes prennent notamment appui sur les conditions sociales des chauffeurs de taxis, laissés en suspend dans les négociations

[1609] La presse à l'époque s'était étonnée de la nomination du wali Kabbaj comme négociateur : « Les professionnels reprennent du service », *Le Matin du Sahara*, 6 avril 2007

[1610] « Ahmed Harakat, syndicat, Entretien », *Aujourd'hui Le Maroc*, 10 septembre 2010. Le syndicaliste déclare ainsi : « A l'époque, le wali de la région du Grand Casablanca, Mohamed Kabbaj, est intervenu au nom du gouvernement pour apaiser la tension. Il nous a promis que toutes les revendications des employés de ce secteur allaient être réalisées ».

[1611] Entretien M. Chafaï, syndicat de taxis et coordinateur des taxis lors des grèves de 2007, Casablanca, juin 2015

[1612] Entretiens, ancien responsable de la DAG, Casablanca, juin, 2017

[1613] Entretien, Karim Ghellab, Rabat, mars 2017

[1614] Circulaire 108 du 11 octobre 2007 sur l'organisation des relations entre le titulaire de l'agrément et l'exploitant. Cette circulaire n'a jamais été rendue publique dans son intégralité

[1615] La grève a duré de neuf jours du 6 au 13 avril 2009

précédentes. Dans ce contexte, la cohésion des syndicats de taxis est bien moindre qu'en 2007[1616], compte tenu des enjeux politiciens, mais les grèves sont très violentes, intensifiées par les enjeux électoraux. Le wali Hallab, qui remplace alors Kabbaj, gère les grèves à Casablanca. Elles durent 6 jours. Leur violence met le wali Hallab dans une disposition d'esprit très favorable aux taxis. Durant tout son mandat à Casablanca (2009-2012), il priorise la pacification des relations avec les exploitants de taxis[1617]. Ainsi au sein de la division des taxis de la wilaya de Casablanca, l'avancée juridique, avec la circulaire de 2008, est renforcée par la mise en œuvre de nouvelles règles tacites d'arbitrages (cf. infra) : le principe de reconduction tacite de la location guide les règles de médiation de la wilaya entre propriétaire d'agrément et locataire, la wilaya fixant comme règle générale d'accorder une seconde chance à l'exploitant, en cas de non-paiement de ses échéances mensuelles[1618].

En 2012, une nouvelle circulaire est publiée par le ministère de l'Intérieur. La circulaire 61 vient renforcer les acquis. Elle réaffirme, cette fois-ci de manière explicite, le principe de reconduction tacite du contrat à son arrivée à échéance, stipulant dans son alinéa 2 « le renouvellement systématique des contrats déjà conclus avec le même bénéficiaire, et ce sans condition afin de garantir les droits des professionnels qui s'engagent à acquitter les droits d'exploitation ». La circulaire répond à la judiciarisation croissante des rapports entre propriétaires et exploitants : une réponse à la sécurisation des exploitants. En effet, l'introduction du contrat-type a rencontré la résistance des détenteurs d'agrément non seulement face à l'établissement d'un contrat de location, mais aussi et surtout à son principe de renouvellement automatique[1619]. Les propriétaires d'agréments se sont tournés vers la justice : ils ont cherché à contourner les arbitrages de la wilaya, qui privilégie le renouvellement tacite du contrat, en dénonçant par voie judiciaire le contrat. (cf. infra). Le chevauchement de règles d'arbitrages entre la justice et la wilaya a ainsi complexifié les modalités d'intermédiation de la wilaya, conduisant à une montée des conflits. En outre, la mise en place du contrat-type en 2008 a suscité de nouvelles pratiques de la part des détenteurs d'agrément. Ces derniers ont augmenté drastiquement le coût d'accès à la location de l'agrément, le fameux « pas-de-porte », une pratique informelle qui consiste à exiger une somme fixe, versée par l'exploitant en plus de ses échéances mensuelles. Son montant, qui en 2007 était estimé entre 100.000 et 120.000 dh[1620], s'élevait en 2010/2011 jusqu'à 300-400.000 dh pour une période de dix ans[1621]. C'est ce qui a incité le ministère de l'Intérieur à publier, en 2012, la circulaire 61, qui renforce la circulaire précédente, celle de 2008, en affirmant explicitement et d'un point de vue juridique, que la reconduction est tacite[1622] et qui rappelle l'interdiction de la pratique du pas-de-porte.

[1616] En 2009 6 syndicats ont appelé à la grève et 21 ont voté contre.

[1617] Le wali Hallab s'aligne par exemple sur les positions des grands taxis dans leur concurrence avec l'opérateur de bus, M'dina bus, au prix de volte-face : le wali interdit in extremis en 2011 un projet de navette de bus entre l'aéroport et le centre-ville, qu'il avait précédemment autorisé, à la suite d'une menace de grève des taxis qui souhaite opérer en monopole sur ce trajet. Entretiens, wilaya et M'dina bus, Casablanca, 2015-2016

[1618] Entretiens, division taxis de la wilaya, Casablanca, mars, 2015

[1619] « Taxi, le contrat d'exploitation fortement contesté », *Aujourd'hui le Maroc*, 2 août 2011. Les détenteurs d'agréments dénoncent par voie de presse les chauffeurs de taxis qui ont fait « plier » les autorités à leur détriment

[1620] Le pas de porte est versé en règle générale selon des annuités annuelles, soit entre 10 000 à 12 000dh /an

[1621] Ces chiffres m'ont été donné par la wilaya

[1622] La circulaire n °61 prévoit : « les contrats liant les titulaires d'agrément et les exploitants ne pourront plus être annulés sauf si ces derniers ne s'acquittent pas des redevances fixées par leur contrats ». Son alinéa 5 « (...) il faut

Tout au long de l'année 2013-2014, le chevauchement des sphères d'intervention de la justice et de la wilaya intensifie les conflits. La justice s'en tient à une lecture juridique de la circulaire, qui stipule l'annulation du contrat en cas de non-paiement du loyer, alors que la wilaya a ses propres règles d'arbitrage, comme je l'ai rappelé plus haut. La wilaya donne, par exemple, toujours une seconde chance à l'exploitant contre un engagement écrit. Ces confits entre institutions accentuent l'antagonisme entre rentiers et exploitants, ces derniers dénonçant le recours à la justice et demandant à ce que la wilaya soit la seule instance d'arbitrage. Nombreux sont les exploitants à dénoncer « les détenteurs d'agréments (qui) contournent cette circulaire salutaire pour la profession, en ayant recours au tribunal, stratagème qui leur permet d'obtenir gain de cause et d'établir un nouveau contrat avec un nouvel exploitant[1623] ». L'application de la circulaire 61 s'impose ainsi au centre des revendications des grands taxis qui n'ont eu de cesse de multiplier les menaces de grèves. Tout au long des années 2013 et 2014, celles-ci ont lieu de manière sporadique et éclatées[1624]. En décembre 2014, la volonté du ministère de l'Intérieur de moderniser et de mettre à niveau le parc de taxis collectifs[1625] fournit un nouveau prétexte pour organiser une contestation massive[1626]. Le Ministère impose le renouvellement des véhicules en contrepartie d'une prime à la casse. Les syndicats de taxis refusent cet arrangement et en décembre 2014, ils appellent à la grève générale à Casablanca, amenant le wali Khalid Safir à ouvrir un nouveau round de négociations. Pour « désamorcer la grève », il programme une réunion avec les syndicats à l'issue de laquelle il propose la mise en place d'un comité de suivi, qui doit se pencher sur les problèmes des « professionnels du secteur »[1627]. Les revendications des syndicats portent sur « le dossier social »[1628], autrement dit sur les questions de sécurité sociale, de logement économique, de tarifs préférentiels sur le gasoil, autant de sujets qui ont été discutées avec les précédents gouvernements et dont la résolution engage les administrations et les organismes à l'échelle nationale. Mais ce qui permet d'apaiser les tensions, c'est l'engagement du wali à faire appliquer la circulaire 61. En effet, dans le moment des négociations, Khalid Safir publie « une note interne »[1629] qui codifie la pratique de renouvellement illimité du contrat au profit de l'exploitant, rendant ainsi « plus aisée l'application de la circulaire 61 »[1630]. Le chef de la division économique de la wilaya se rappelle : « le wali Safir a fait une note interne sur la circulaire 61. Il nous a donné des règles : si le chauffeur paye, il reste ; s'il n'a pas payé, on peut changer. Le problème qui reste posé aujourd'hui, c'est lorsque le contrat est périmé après 12 ans[1631] ».

---

recommander aux services concernés de n'accepter les demandes de dissolution des contrats d'exploitation sous aucun prétexte. Sauf dans le cas où l'exploitant ne procède pas au paiement des droits mensuels ».

[1623] « Transport grogne chez les Grands taxis » Le Matin du Sahara, 9 janvier 2014

[1624] Le 11 avril 2013, menace de grève des taxis qui demande que la circulaire 61 soit appliquée ; 9 janvier 2014, un sit in devant la wilaya d'un millier de chauffeurs de taxis, mobilisant « une dizaine de syndicats » pour dénoncer la non application de la circulaire 61

[1625] « Renouvellement du parc des grands taxis. Les professionnels rejettent la formule proposée par le gouvernement », *Le Matin du Sahara*, 20 juillet 2014

[1626] A. El Affas, « Prime à la casse- démarrage sur fond de tension », *L'Économiste*, 24 novembre 2014

[1627] « Le wali Safir rencontre les syndicats de taxi », *Le 360*, 14 décembre 2014

[1628] « Taxis le conflit social désamorcé », *Media 24*, 24 décembre 2014

[1629] Entretien avec la responsable du service Taxi de la wilaya, Casablanca, mars 2017

[1630] Ibid

[1631] Ibid

iii. Normalisation des grands taxis et reconnaissance de leur mission de service public

La redéfinition des règles d'exploitation ouvre la voie à un processus de normalisation de la présence des grands taxis au sein du périmètre urbain et à une reconnaissance de leur mission de service public urbain. Cette transformation du regard public est visible à deux niveaux.

Tout d'abord, le discours des pouvoirs publics change. Jusqu'au tournant du siècle, les grands taxis étaient perçus comme un mal nécessaire ; désormais, ils sont de plus en plus considérés comme des acteurs de service public à part entière. La façon dont le wali Benhima modifie son regard sur les grands taxis est à ce titre emblématique. Lors de l'entretien que j'ai eu avec lui, il m'a ouvertement déclaré : « J'ai fini par changer de point de vue. Je suis très partagé à l'égard des grands taxis, car ils ont quand même sauvé le transport public à Casablanca ! ».[1632] Le responsable de la division économique de la wilaya m'a tenu des propos similaires : « Ces transporteurs (les grands taxis), à l'échelle de toute la wilaya, ils réalisent près de 30% du transport collectif et en plus, ils le font à des prix très bas. Ils participent à l'économie sociale du pays. (...) »[1633].

Ensuite et surtout, on assiste à un « glissement » de l'action publique en ce sens que les grands taxis sont peu à peu intégrés dans la fabrique des politiques de transport, et non plus laissés en dehors de son champ. Par exemple en 2015, l'effort du wali Khalid Safir d'inclure les taxis dans le programme de desserte intermodale (qui n'est donc plus considéré comme une interconnexion entre bus et tramway uniquement mais entre bus, tramway et grand taxis) a constitué une véritable « première »[1634]. Elle reflète le changement de position des autorités qui jusque-là considéraient ce mode de transport comme une solution provisoire. Ce fameux « mal nécessaire » dont l'horizon était la disparition des grands taxis des villes.

Cette reconnaissance inverse aujourd'hui les priorités. L'intérêt des exploitants est désormais considéré par les pouvoirs publics comme étant plus important que celui des rentiers[1635]. Les propos du responsable de la division économique sont particulièrement révélateurs du processus en cours : « L'agrément, c'est une délégation de service public ; ce n'est pas un bien du propriétaire, ce n'est pas à toi. L'attribution de l'agrément, c'est une décision de l'administration qui peut être annulée, donc on essaie de faire comprendre ça au propriétaire. On lui explique le principe de la 61. Mais lui, c'est son intérêt personnel qu'il défend alors que nous on défend l'intérêt général »[1636]. En outre, les arbitrages de la wilaya privilégient de manière générale l'exploitant. Cette position est désormais officielle et formalisée avec, comme je l'ai évoqué plus haut, la publication de la note interne de Khalid Safir en 2012. L'observation au sein du bureau des taxis a également permis de montrer que les médiations au quotidien

[1632] Entretien D. Benhima, wali de Casablanca (2001-2003), Casablanca, février 2016
[1633] Entretien avec le chef de la division économique de la wilaya, Casablanca, mars 2017
[1634] Entretiens wilaya, Casablanca, 2015-2017
[1635] « Taxis. L'intérieur met la pression sur les rentiers, *L'Économiste*, 12 novembre 2012 ; « Agréments : les taxis redoutent le déballage », *L'Économiste*, 6 mars 2012
[1636] Entretien avec le chef de la division économique de la wilaya, Casablanca, mars 2017

privilégient les exploitants, comme l'illustrait, le jour de mon observation, le cas de cet exploitant qui, malgré sa dette de 62.000 dh avait bénéficié de la clémence de mon interlocutrice, lui accordant un nouveau délai d'au moins un mois. C'est d'ailleurs cette position systématiquement favorable aux exploitants qui a conduit, en 2013, à une grève des chauffeurs de taxis pour demander le retrait de la compétence des tribunaux dans les conflits entre propriétaires d'agrément et exploitants. Les grévistes voulaient que la wilaya soit la seule instance pour arbitrer et juger de leur relation avec les propriétaires d'agrément.

La sécurisation juridique de l'exploitation crée aujourd'hui de nouvelles hiérarchies au sein des grands taxis : elle ouvre en effet la voie à une redéfinition des modes d'exploitation, avec la montée en puissance d'opérateurs économiques qui louent plusieurs agréments et constituent ainsi de véritables petites entreprises de transport. Peu de chiffre circulent à ce sujet car le processus est très opaque, mais on sait par exemple que le renouvellement des véhicules de taxi pour les navettes entre la ville et l'aéroport a été facilité par la constitution de petites sociétés de services sur le principe du regroupement de location d'agrément. En revanche, ce que la sécurisation juridique de l'exploitation et plus généralement les transformations autour des grands taxis laissent de côté, c'est la relation entre le chauffeur-travailleur à la tâche et l'exploitant-locataire d'agrément. La précarité retombe désormais sur le chauffeur-travailleur. La relation entre ce dernier et l'exploitant-locataire d'agrément repose toujours sur un accord non formalisé et reste porté par les acteurs eux-mêmes, les syndicats et les associations servant d'intermédiaires. Dans ces conditions, les chauffeurs-travailleurs restent invisibles pour la wilaya. Comme me l'expliquait le chef de la division économique, « pour nous, l'exploitant c'est le chauffeur », niant une réalité sociale pourtant connue de tous. Cette invisibilité propre à ce mode de gouvernement qu'est la décharge fait que l'on ne considère que l'intermédiaire sur lequel porte la responsabilité d'accomplir ou de faire accomplir l'activité et le service public.

*

* *

L'analyse des grands taxis à Casablanca a donc fait apparaître une autre modalité de la décharge, différente des précédentes modalités du gouvernement par truchement étudiées dans les chapitres précédents. Cette modalité donne à voir un processus produit par la dynamique d'acteurs totalement indépendants de l'État, qui jouent un rôle, ici un rôle de service de transport public. Les grands taxis se sont imposés à l'action publique par leur efficacité à prendre en charge la demande de transport des actifs des classes populaires. Ils n'ont pas été pensés pour cela, ils n'ont pas été considérés comme remplissant ce rôle, ils ont même pendant longtemps été considérés comme outrepassant leur fonction et donc comme des acteurs agissant dans l'informel, voire dans l'illégalité. Cependant, l'État s'en est vite accommodé aux vues des résultats effectifs sur le terrain, au point qu'il s'est lui-même réorganisé autour de leur activité.

Ce qu'a montré également ce chapitre, c'est que l'État, ici, ce n'est pas le wali en personne, ce n'est pas le représentant personnalisé de l'État et du roi, mais c'est une administration, l'administration du wali. C'est aussi l'intérêt de cette étude de cas : elle permet de pénétrer dans la machine bureaucratique à la tête de laquelle se trouve le wali. L'organisation et le fonctionnement de la division des taxis de la wilaya est de ce point de vue emblématique. La Division des taxis est orientée depuis la fin 1990, avec l'accroissement de l'activité des taxis dans le périmètre urbain, sur la prise en charge de la relation exploitant /propriétaire de taxis. L'absence puis l'insuffisance du cadre institutionnel et juridique qui régit l'exploitation de l'agrément a fait de la division des taxis de la wilaya, l'instance de médiation, d'arbitrage et de définition de la norme.

Les transformations analysées dans ce chapitre montrent que peu à peu on réalise que la réalité n'est pas conforme aux textes et aux représentations, et que cette réalité s'impose finalement aux décideurs face à l'ampleur des problèmes. Les transformations analysées dans ce chapitre montrent la prise de conscience progressive d'une déconnection entre la réalité et les représentations– c'est-à-dire des acteurs qui ne sont pas un mal nécessaire mais « les » acteurs du sevrice public - et cette réalité s'impose finalement aux décideurs face à l'ampleur des problèmes. Dans ce processus de « réalisation », le wali joue un rôle important : parce qu'une de ses fonctions essentielles est le maintien de la sécurité (souvenir des émeutes de 1981) ; parce que dans ses fonctions, le développement économique est un nouveau rôle qui est l'une des spécificités du wali, notamment face aux gouverneurs.
Pour agir, faire et faire faire, deux éléments fondamentaux apparaissent. Premièrement, des moments : les grèves –qui ouvrent une opportunité pour que le wali agisse. Deuxièmement, une administration : en l'absence de textes, de cadre légal, dans une situation de vide juridique, le wali arrive à intervenir grâce à son administration. Cette modalité d'action est très spécifique : elle fonctionne par bricolage à partir des pouvoirs bureaucratiques qui existent (le pouvoir de sanction) mais aussi et surtout à partir de savoir-faire non formalisés (la capacité d'arbitrage, l'autorité personnalisée du wali, la capacité d'écoute et de dévoilement des problèmes). C'est ce qu'a montré l'analyse de la division taxi de la wilaya.

Conclusion de la Partie 2

Dans cette seconde partie, j'ai pu montrer comment les walis agissaient, intervenaient, et exerçaient leur pouvoir ce qui m'a permis de comprendre ce que signifiait « gouverner l'incertitude ».
L'analyse des « moments du wali » m'ont tout d'abord permis de mettre en évidence la pluralisation des acteurs qui interviennent dans le gouvernement de la ville : la période étudiée se caractérise par l'affirmation des opérateurs économiques, la montée en puissance des élus locaux, et la diversification des acteurs associatifs, qui finissent par former une galaxie hétérogène d'acteurs de gouvernement. Cette pluralisation des acteurs et des centres de pouvoirs engendre une pluralité de dynamiques créatrice d'instabilités et rend l'environnement de plus en plus incertain. Ce sont précisément les tensions nées de ces instabilités et de ces incertitudes qui donnent au wali des raisons et des possibilités d'agir. Sa multipositionalité et le prestige que lui confère la fonction de représentant de l'État le mettent en position privilégiée pour prendre en charge des situations et pour gouverner, au moins partiellement et temporairement. C'est ce que j'ai montré à travers mon analyse des crises dans le transport urbain, des décisions du maire, par exemple son obstination à construire le tramway, ou encore des plans de développement Casablanca. Les walis sont en mesure de répondre à l'incertitude créée par un contexte confus et par les initiatives fragmentées et éparses d'autres acteurs, compte tenu, précisément, de leur faculté à intervenir de manière non formalisée et en s'appuyant sur des truchements et des intermédiaires. Ces modalités assurent une souplesse à l'exercice du pouvoir, ce qui permet au wali de « faire avec » les imprévus, de transformer la contingence d'événements extérieurs en opportunités, de jouer des transformations dans les équilibres entre forces.

Quant à l'analyse des manières de faire des walis, elle m'a permis de mettre en lumière les techniques, les outils et les savoirs d'Etat mobilisés dans la gestion de l'instabilité, des tensions que cette dernière génère et de l'incertitude qu'elle engendre. Les procédés employés sont divers, et sont fonction d'une part des significations que l'incertitude prend pour les acteurs et d'autre part des enjeux politiques et sociaux qu'elle soulève. Les différents « moments » étudiés m'ont ainsi permis de montrer la variété des manières par lesquelles les walis composent avec l'incertitude. Les walis peuvent en effet agir « sur » l'incertitude. C'est par exemple le cas du wali Kabbaj qui a su créer des truchements et des modalités d'intermédiation pour maîtriser l'incertitude que faisait peser la montée des élus. Les walis peuvent faire « avec » l'incertitude. C'est par exemple le cas du wali Dryef qui, dans le contexte incertain de la réforme du système de bus et de la situation conflictuelle qu'elle entraînait, a su agir dans la discrétion, comme si rien ne se faisait. Les walis peuvent jouer « de » l'incertitude. C'est le cas de tous les walis dans leurs rapports au délégataire du service public de bus : la promesse (inscrite dans le contrat) de monopole et en attendant, la compensation financière, mettent le délégataire en position de force, et notamment en position de négocier de nouveaux arrangements ; mais les walis successifs ont su jouer de l'instabilité et surtout de l'incertitude engendrée par la situation transitoire confuse et délicate, y compris pour le délégataire, notamment par rapport aux pouvoirs du maire, et notamment avancer sur d'autres dossiers et intervenir sur d'autres

dimensions de la gestion urbaine, comme par exemple la restructuration du marché des transports par bus.

C'est ainsi que j'ai pu montrer que les walis gouvernent « dans » l'incertitude. L'exemple le plus clair en la matière est celui de la question de l'exclusivité, mais celui de la gestion des grands taxis est également très instructive. Le fait de ne pas agir, de laisser faire tout comme l'oralité des modes de commandement participent aussi des modalités d'action dans l'incertitude, les façons d'agir dans un contexte incertain. Le processus de sortie du marché des concessionnaires mais aussi, d'une certaine manière, le processus d'élaboration du plan de développement de Casablanca sont des exemples de cette façon de gouverner qui passe par l'absence de prise de position et d'arbitrage du wali, seules manières de ne pas figer les choses et de ne pas bloquer les situations. Ces modes d'action permettent aux walis de faire face aux incertitudes, qu'elles proviennent des dynamiques qui transforment la ville et ne cessent de la reconfigurer (par exemple en fermant les yeux sur des bus fonctionnant en toute illégalité), ou des attentes d'autres acteurs, celles du roi, celles de l'administration centrale, et celles de la population.

Gouverner l'incertitude s'avère ainsi la grande affaire des walis : ils comprennent leur rôle et agissent « avec », « dans » et « par » l'incertitude. C'est l'incertitude qui leur donne leur position centrale dans le gouvernement de la ville et qui donne sens à leur fonction.

CONCLUSION GENERALE

Des walis pluriels, dans leur profil comme dans leurs manières de faire…

La fonction de représentant territoriale renvoie a priori à une unicité : celle de l'Etat, celle du profil de ses représentants qui partageraient une identité, un style et un langage commun, des dispositions d'esprit communes, et des compréhensions communément partagées de la fonction, de ses contours et de son rôle. Or au terme de l'analyse des différents walis qui se sont succédés à Casablanca entre 2001 et 2015, il apparaît que la fonction wilayale n'est ni homogène, ni uniforme. Les six walis qu'a connu la capitale économique durant cette période ont présenté des profils très différents et ont chacun mobilisé différentes manières de faire et des compréhensions différentes de leur rôle. Il n'y a pas une figure type mais plusieurs types de profils de wali, et ce faisant, plusieurs manières de représenter et d'incarner l'Etat.

De fait, l'unicité de la fonction masque ainsi une diversité de manière d'être et de faire. La mobilisation des figures idéal-typiques de l'Empire et de l'État-nation conjuguée à l'analyse des ethos des représentants de l'État permet de rendre intelligible cette diversité. J'ai ainsi pu montrer que la création du wali se trouvait à l'articulation de deux conceptions de l'État et de deux rapports différents à la population et au territoire. Mais j'ai également montré que l'usage de ces deux registres ou répertoires n'aboutissait pas à une analyse dualiste de la fonction wilayale, autrement dit à une définition de walis impériaux et de walis stato-nationaux. Au contraire, mon étude des manières d'être, de faire et de comprendre des walis montre toute la richesse des combinaisons possibles de ces deux logiques de gouvernement, expliquant la diversité possible de walis. L'inventaire que l'on peut tirer de l'échantillon que j'ai analysé tout au long de ces pages comprend ainsi un wali dirigiste et serviteur du roi, un wali politique et pacificateur, un wali ingénieur centralisateur, un wali bureaucrate et procédurier, un wali intercesseur et un wali fédérateur et accommodant, et l'on pourrait certainement envisager bien d'autres types de wali encore.

J'ai ainsi montré que l'élasticité et la souplesse de la fonction laissent prise aux circonstances, à la contingence et aux interprétations personnelles. L'appel à de nouveaux entrants à partir de 2001 a introduit une certaine flexibilité à la tête des wilayas : issus d'autres horizons et ayant d'autres ambitions, les nouveaux walis (tels Mohamed Kabbaj, Mohamed Boussaid, Khalid Safir ou Driss Benhima) ont investi la fonction avec d'autres logiques, qu'elles soient politiques, économiques ou administratives, que celles de l'administration territoriale dont étaient issus tous leurs prédécesseurs, et se sont affranchis d'autant plus aisément de l'appareil administratif qu'ils n'étaient pas des walis de carrière.

Cette souplesse est rendue possible par l'absence d'institutionnalisation juridique et de formalisation des pratiques wilayales comme l'ont montré les différentes études de cas présentés en seconde partie de ma thèse qui ont mis en exergue les modalités non formalisées d'intervention du wali. Que ce soit dans la restructuration du marché des transport par bus, dans

la conception et l'exécution du tramway ou dans la réalisation du plan de développement, le wali agit à partir de ressources immatérielles et sans responsabilité légale, même lorsqu'il se crée de nouvelles positions de pouvoirs ou lorsqu'on lui confie un appareil bureaucratique, comme le CRI. L'absence de formalisation des pratiques laisse ainsi la possibilité de sans cesse réinventer la fonction en tenant compte des incertitudes des rapports de force comme des événements contingents ; mais elle ouvre tout aussi bien à des possibilités de rupture et de transformation radicale de la fonction.

… qui permettent d'analyser les transformations au sein du ministère de l'Intérieur

C'est ainsi que l'analyse des transformations qu'a connu la fonction wilayale ouvre une fenêtre sur les transformations du principal ministère régalien, à savoir le ministère de l'Intérieur. Cela n'a pas été l'objet de ma thèse mais l'analyse des walis de Casablanca et de leurs manières d'assurer l'ordre public et social suggère une redéfinition de ses priorités et de son organisation sur la période 2001-2015. A la différence de leurs prédécesseurs, qui étaient des gouverneurs expérimentés, les nouveaux walis ne sont pas issus du personnel en charge des questions sécuritaires et du renseignement. Ils ne sont pas les seuls à être recrutés sur cette période en dehors du ministère de l'Intérieur, et l'administration centrale connaît le même genre de rupture dans le recrutement de ses nouveaux agents, qui partagent avec les walis des profils similaires, principalement ingénieurs issus de grandes écoles.

L'incorporation de nouveaux entrants au sein du ministère crée des clivages au sein du personnel administratif. Bien entendu, celui-ci n'était pas auparavant homogène et il connaissait des tensions, des rivalités et des concurrences, entre cliques autour du ministre de l'Intérieur, entre profils plus sécuritaires et profils plus juridiques. Mais la transformation des années 2000 fait entrer le ministère dans une autre ère. La cohabitation des « anciens » et des « modernes » crée moins des clivages en termes de carrière qu'en termes de visions, de priorités, de compréhensions. Les uns et les autres ne sont pas forcément d'accord sur les priorités et sur ce que représente l'ordre public. Le clivage le plus important est certainement celui qui oppose les tenants de l'ordre sécuritaire et les tenants du développement économique. L'arrivée des nouveaux walis inaugure une coupure plus nette entre les fonctions sécuritaires (le renseignement et les décisions d'ordre public) et les autres fonctions régaliennes. Le maintien de l'ordre se pose ainsi différemment pour ces nouveaux walis qui voient dans la réalisation du tramway, dans l'élaboration d'un plan de développement ou dans la recherche de solutions innovantes de financement des infrastructures des priorités pour arriver à cette fin. Autrement dit, au nom du même objectif de maintien de l'ordre, ces nouveaux représentants de l'État déploient leurs actions sur des sujets sur lesquels on ne les attendait pas.

Cependant, cette orientation sur de nouvelles préoccupations est rendue possible par la stabilité et la permanence du personnel et de la structure de l'administration territoriale. C'est pourquoi l'on peut poser l'hypothèse que, sur cette période, la prise de distance du wali avec les questions sécuritaires a provoqué un double mouvement d'autonomisation. J'ai montré qu'il y avait une certaine autonomie des walis par rapport à leur appareil administratif, autonomie rendue

possible par la nomination du wali par le roi lui-même, mais aussi par l'absence d'inscription du wali dans la carrière administrative. Mais parallèlement, il y a une autonomisation de l'administration territoriale et des fonctions sécuritaires par rapport au wali : les réorganisations entreprises au sein de la wilaya vont dans ce sens avec, par exemple, l'attribution depuis 2005 du titre de gouverneur aux chefs de la Direction des Affaires Générales et au Secrétaire général de wilaya, titre qui consolide leur position et leur autonomie au sein de la wilaya. Cette disjonction entre le wali et la machine wilayale, comme entre le wali et l'administration centrale n'est pas sans conséquence, notamment en termes de ???? Il s'agit là certainement d'une interprétation qui mériterait une analyse plus approfondie pour saisir la nature et l'ampleur des changements à l'oeuvre au sein de l'appareil sécuritaire, mais que l'étude du wali suggère pleinement.

… ainsi que les changements des façons de gouverner

L'analyse des transformations de la fonction wilayale est surtout une contribution à l'analyse des changements politiques, et constitue plus précisément l'une des facettes du changement dans l'art de gouverner. Ce changement est en réalité pluriel, advenant des transformations tant constitutionnelles et législatives que politiques, sociales et économiques. La figure du wali est riche pour appréhender ces mutations pour deux raisons, parce que le wali se situe à la croisée de ces différentes dynamiques et parce qu'il joue un rôle clé dans le maintien de l'ordre, qu'il soit public ou social. C'est ainsi que l'analyse de la spécialisation économique du wali traduit la transformation des conditions et de l'environnement de l'économie dans laquelle l'État intervient. La spécialisation économique du wali est le reflet des changements dans les relations entre le privé et l'Etat, et plus précisément de la montée en puissance de la logique de l'investissement. De la même manière, l'analyse des manières de faire du wali, et notamment des multiples modalités du « faire faire » et du « laisser-faire » permet d'appréhender la réinvention d'un mode de gouvernement bien particulier, ce que l'on a pu appeler la « décharge » et plus globalement le gouvernement indirect, du fait de la pluralisation des acteurs de gouvernement et de la réactivation de cette caractéristique impériale qu'est le gouvernement au moindre coût qui passe par la médiation et le truchement.

Le wali est à la fois représentant de l'État et représentant du roi et j'ai montré comment cette double dimension opérait. Le wali tire sa force de la représentation royale mais à elle seule, celle-ci est inopérante. Pour être effective, la dimension royale doit être mise en scène. De ce point de vue, l'analyse de la période courant de 2001 à 2015 permet d'avancer dans la compréhension des mutations que l'on observe depuis 2015. En effet, depuis cette date, les conditions d'exercice du pouvoir du wali ont changé de manière significative, et ceci du fait d'un certain nombre de changements. Il y a, tout d'abord, le changement constitutionnel de 2011. La nouvelle constitution, adoptée en juillet 2011, affirme le principe d'unicité de la fonction de représentation : la représentation royale est supprimée et le wali n'est que le représentant du pouvoir central. Ce réaménagement se reflète dans le mode de nomination du wali qui relève désormais de l'approbation du conseil des ministres, présidé par le roi. Le changement est d'ordre institutionnel ensuite. Le renforcement de la régionalisation, avec l'adoption en juin 2015 d'une nouvelle loi sur la Région, supprime les compétences exécutives

du wali sur le conseil régional au profit de celles du Président de région. Cette loi a fait ainsi émerger une nouvelle figure politique, à l'échelle régionale. Or c'est précisément à cette échelle de gouvernement que la fonction du wali s'était affirmée avec la lettre royale de janvier 2002. Un exemple anecdotique, mais qui est largement révélateur, peut être rappelé à titre d'illustration : depuis 2015, les évènements organisés à Casablanca par le wali, les « Casa Smart City », mettent en avant les élus, le président de région et le maire qui prennent la parole, tandis que le wali le wali, installé au premier rang, reste silencieux. Enfin, le changement est d'ordre symbolique : le retrait de la personne du roi de la scène publique. Cet éloignement qui s'était fait ressentir dès les transformations constitutionnelles de 2011, s'est intensifié depuis les dernières élections communales de 2015 et l'adoption de la loi sur la Région, tout cela sur fond de contestations sociales, particulièrement à Tanger. La montée des islamistes dans les grandes villes, à commencer par Casablanca, explique aussi le retrait de l'intervention royale dans les modes de gouvernement de la ville. La conjoncture politique s'avère avoir une incidence sur le wali et la représentation royale. Depuis cette date en effet, il y a eu un souci d'effacer la représentation royale en la figure du wali. Cette nouvelle configuration s'est exprimée lors de la succession du wali Khalid Safir, en juin 2017. Le nouveau nommé, Abdelkbir Zahoud, est un politique, ancien ministre de l'Equipement, issu du parti de l'Istiqlal.

La conjugaison de ces différents changements met à distance la dimension royale du wali. Pour être effective, cette dimension royale, je l'ai montré, doit être mise en scène. Or l'absence de signes royaux, l'absence de proximité avec le roi participe à la dissolution, ou du moins à l'invisibilisation de cette dimension. Pourtant, il est difficile d'interpréter cette transformation comme une évolution définitive et linéaire. Il s'agit bien plus d'un nouveau moment, d'une prise en compte de circonstances qui modifient les rapports de force. Ce qui est intéressant à relever, c'est la capacité d'adaptation de la fonction. Face aux tensions sociales et à la montée en puissance de la légitimité électorale, une position non de retrait mais de moindre visibilité sur la scène publique semble plus adéquate. Mais cela n'est pas définitif. On peut faire l'hypothèse que ce qui a été ressenti comme une perte de pouvoirs a conduit à un processus de réaction-adaptation avec l'adoption d'une nouvelle charte de déconcentration administrative en décembre 2018. Cette charte est passée quasi inaperçue, mais elle a surpris tout le monde, à commencer par les élus locaux : elle consacre en effet le wali comme l'exécutif de l'agence de direction régionale, qui met en œuvre les programmes du conseil régional. La déconcentration comme je l'ai évoqué plus haut, était un vieux serpent de mer, et l'incapacité à obtenir un consensus entre segments de l'administration avait donné la main au roi qui en avait repris le chantier en 2001. En 2018 au contraire, le consensus au sein du ministère de l'Intérieur a permis de renforcer la position du wali de manière institutionnelle et administrative.
Ces transformations, qui successivement mettent en retrait ou en avant le wali, suggèrent surtout la forte plasticité de sa fonction. Le wali a la faculté de s'adapter au contexte et aux nouveaux rapports de force. La fonction wilayale ne cesse de se réinventer précisément du fait de cette pluralité des façons de faire.

… et notamment de gouverner la ville

La ville de Casablanca n'a pas d'autonomie de gestion. Elle n'est pas en mesure de définir de manière autonome ses priorités et les hiérarchiser, comme je l'ai montré à partir du transport urbain censé être du ressort du conseil de la ville. Il y a en cela une sorte de fiction institutionnelle : celle d'un pouvoir autonome qui gouvernerait la ville. Or c'est sur cette fiction que repose le mode de gouvernement de la ville. Les acteurs, qu'ils soient élus ou fonctionnaires, mobilisent cette représentation, cette croyance : ils font tous « comme si ». Comme s'il y avait une autorité supérieure qui gouvernait la ville ; comme si le maire décidait ; comme si le conseil de la ville détenait des pouvoirs financiers ; comme si la wilaya ou la préfecture avait une fonction d'arbitrage. Or je l'ai montré, tout cela n'existe pas, pas qu'un Etat central qui seul serait en mesure de décider et de faire appliquer ce qu'il souhaite. Au contraire, j'ai mis en évidence la pluralité des centres de pouvoir et des forces en présence, leurs interdépendances mais aussi la concurrence entre eux. Cependant, cette fiction d'un gouvernement de la ville « par le haut », par une autorité déterminée aux pouvoirs déterminés alimente l'image de chaos et de désordre, bref d'anomalie et de dysfonctionnement. Elle entretient l'idée que l'on peut avoir prise sur l'ordre des choses, que l'on peut gouverner et ordonner la ville : la perception de désorganisation renvoie de ce fait à l'idée que la ville dysfonctionne.

En soulignant la pluralisation des acteurs qui ont prise sur le gouvernement de la ville, je suggère donc que ces derniers, arrivent à s'aménager une marge d'autonomie. Je l'ai montré à travers l'analyse du secteur des transports urbains, les opérateurs privés en capacité de mobiliser des ressources (savoir-faire, financement, relations), les collectifs ou segments de population en mesure de s'organiser (les étudiants dans le transport urbain) ou les acteurs en mesure de jouer de leur capacité de nuisance (les élus qui peuvent bloquer un vote ou au contraire obtenir la majorité) sont tous, d'une manière ou d'une autre en mesure d'influencer et d'imposer en partie leur point de vue. Mais cette autonomie concerne aussi les walis : leur autonomie n'est pas liée à leur fonction mais à leur manière de faire, à leur capacité à se fabriquer des marges de manœuvre et des moments pour faire en se saisissant des opportunités, en jouant de la faiblesse des autres acteurs, en exploitant les ressorts symboliques de la légitimité royale… L'observation des walis invite de ce fait à une réflexion plus large sur ce que signifie être autonome dans la configuration du pouvoir marocain

L'autonomie n'est pas une autonomie de moyens, qui conférait à son détenteur un pouvoir direct sur les choses. L'autonomie ne signifie pas non plus avoir la possibilité de tout faire. Etre autonome signifie savoir saisir les opportunités pour agir. Les walis ont été en mesure d'agir et d'influer en jouant des moments, des contextes et des circonstances : ils se sont fabriqués de l'autonomie et des espaces de monopole, à partir de leur faculté à jouer des situations et des moments. C'est vrai aussi bien du comité de transport que des société de développement local créés dans des moments d'alliance entre le wali Kabbaj et le maire Mohamed Sajid, que du think tank de Khalid Safir qui lui donne la possibilité de déterminer les actions publiques susceptibles d'être mises à l'agenda du plan de développement. Être autonome suppose que l'on sache interpréter les signes, évaluer les rapports de force pour agir. C'est d'ailleurs la seule

manière d'être en mesure de se créer des marges de manœuvre et de s'octroyer du pouvoir. Etre autonome, c'est un savoir-faire qui repose sur la connaissance de la population, sur la connaissance de groupes, sur la connaissance des rapports de force qui ne cessent de bouger. C'est donc un pouvoir évanescent, non institutionnalisé. C'est donc un pouvoir qui, dans le même temps, se révèle extrêmement précaire et fragile.

Dès lors, que signifie gouverner Casablanca ? Pour le wali, gouverner Casablanca, c'est intervenir auprès d'acteurs en capacité d'agir, auprès d'acteurs qui détiennent donc des ressources et des moyens d'action, auprès d'acteurs qui pèsent dans les relations de pouvoir, qui ont la faculté d'influencer et d'orienter les rapports de force. C'est prendre en charge de manière partielle et contingente des moments, des situations. C'est donc un mode de gouvernement indirect, qui n'intervient pas sur la chose à influencer mais qui fait avec ce qui advient. A Casablanca, le wali n'a aucune possibilité d'action directe. Pourtant, son rôle y est prépondérant, précisément du fait de son multi-positionnement et du prestige de l'État qu'il représente et qu'il mobilise au moment opportun. Les registres informels de son action le mettent en position privilégiée pour intervenir. Le wali gouverne par les vides, par le laissez faire, par l'absence, par les alliances. La fiction du gouvernement de la ville est donc fonctionnelle pour le représentant de l'État : en alimentant une vision d'un gouvernement qui devrait se faire par le haut, elle ouvre des espaces au seul acteur qui peut coordonner, c'est-à-dire au wali.

ANNEXE 1

Lettre Royale du 24 chaoual 1422 au Premier ministre relative à la gestion déconcentrée de l'investissement, publié au Bulletin officiel du 17 janvier 2002

LOUANGE A DIEU SEUL !

(Grand Sceau de Sa Majesté Mohammed VI)

Notre dévoué serviteur et Premier ministre, Monsieur Abderrahmane Youssoufi, que Dieu te protège et sur la bonne voie guide tes pas,

1 - ainsi que tu le sais, nous avons exprimé, à plusieurs reprises, notre volonté de promouvoir l'investissement, notamment les projets des petites et moyennes entreprises, de l'artisanat, du tourisme, de l'habitat, des secteurs industriels et agro-industriels, et miniers qui sont créateurs d'emplois et de richesses, promoteurs de développement et facteurs du renforcement des capacités productives et d'épargne de notre jeunesse et des couches moyennes qui ambitionnent légitimement d'accéder à plus de progrès, de responsabilité et d'épanouissement.

1.1 - Ainsi, nous avions précisé dans le discours que nous avions prononcé à l'occasion de l'ouverture de la session parlementaire au mois d'octobre 2000, l'intérêt de créer « un guichet unique au niveau de chaque région... et de fixer un délai raisonnable et rapproché... pour statuer sur les dossiers des projets d'investissement ».

1.2 - En effet, notre attention a souvent été appelée sur les difficultés que rencontrent les promoteurs en raison des formalités nombreuses et complexes exigées par la constitution de sociétés ou d'entreprises individuelles et l'aboutissement des procédures administratives nécessaires à l'acte d'investir.

1.3 - Ces procédures légales ou réglementaires sont souvent nécessaires, car la liberté d'entreprendre - consacrée par la Constitution - exige un cadre juridique contraignant, seul à même de rassurer l'investisseur et de garantir la sécurité et l'égalité de tous devant la loi, ainsi que la mise en jeu d'une concurrence saine et loyale. Néanmoins, ces procédures doivent être allégées et leur mise en œuvre doit s'effectuer au plus près des investisseurs.

1.4 - A cette fin, et dans le respect d'une démarche progressive, réaliste, prenant en considération l'absolue nécessité de ne proposer que des réformes crédibles et efficaces, nous estimons que le cadre régional peut être la dimension territoriale et administrative la plus opportune, compte tenu des moyens dont dispose actuellement notre administration territoriale, pour résoudre les problèmes liés aux procédures d'investissement.

2. - Cette démarche s'inscrit, par ailleurs, dans la cohérence de notre conception renouvelée du concept d'autorité au service de la promotion de l'investissement, outil privilégié de la croissance.

2.1 - Depuis que nous avons annoncé ce nouveau concept, nous avons relevé avec intérêt les efforts de notre administration, et tout particulièrement, celle en charge des affaires intérieures de notre Royaume, pour donner un contenu concret à ce concept.

2.2 - Il nous appartient et nous plaît aujourd'hui, par la grâce de Dieu, de t'adresser cette lettre aux fins d'étendre et de concrétiser, dans un domaine essentiel du développement économique et social, notre vision du rôle de l'autorité au service du citoyen.

2.3 - Nous entendons également que l'approche que nous décrivons dans cette lettre soit considérée comme une illustration des méthodes de réforme de l'administration, réforme qui suppose une appréciation nouvelle des objectifs que doit poursuivre l'appareil administratif, concomitamment avec une réforme des procédures qu'il utilise et une adaptation des formations et des expériences de ceux qui sont en charge de ses procédures.

3. - Pour ces considérations, nous avons décidé qu'il sera créé, sous la responsabilité des walis de région de Notre Majesté, des centres régionaux d'investissement, ayant deux fonctions essentielles, l'aide à la création d'entreprises et l'aide aux investisseurs, et donc composés de deux guichets.

3.1 - Le guichet d'aide à la création d'entreprises est l'interlocuteur unique de toutes les personnes qui veulent créer une entreprise, quelle qu'en soit la forme, et qui souhaiteront avoir recours à ce service. Ce guichet pourra disposer d'annexes au niveau provincial, préfectoral ou communal, selon besoins et selon moyens. Son personnel met à la disposition des demandeurs un formulaire unique dans lequel figurent tous les renseignements exigés par la législation ou la réglementation pour la création de l'entreprise.

3.1.1 - Ce personnel accomplit toutes les démarches nécessaires pour recueillir, auprès des administrations compétentes, les documents ou attestations exigés par la législation ou la réglementation, et qui sont nécessaires à la création d'une société. Dans un délai déterminé par le Wali, il met le demandeur en possession des pièces justificatives délivrées par les administrations établissant l'existence de l'entreprise.

3.2. - Le second guichet, guichet d'aide aux investisseurs :

- procure aux investisseurs toutes les informations utiles pour l'investissement régional ;
- étudie toutes les demandes d'autorisations administratives ou prépare tous les actes administratifs, nécessaires à la réalisation des projets d'investissement dans des secteurs industriels, agro-industriels, miniers, touristiques, artisanaux et d'habitat, lorsqu'il s'agit d'investissements dont le montant est inférieur à 200 millions de dh, et ce, afin de permettre au Wali de région de délivrer les autorisations ou de signer les actes administratifs afférents à ces investissements ;
- étudie - pour les investissements concernés par les secteurs précités, mais dont le montant est égal ou supérieur à 200 millions de dh - les projets de contrats ou de conventions à conclure avec l'Etat, en vue de faire bénéficier l'investisseur des avantages particuliers, et les transmet à l'autorité gouvernementale compétente pour approbation et signature par les parties contractantes. Le Wali, dans la limite de ses compétences, prépare et exécute les autorisations, actes et contrats nécessaires à la réalisation de l'investissement, prévus par la convention dont il est chargé de l'exécution ;
- propose des solutions amiables aux différends entre les investisseurs et les administrations.

3.2.1. - Les études sont menées dans le respect des lois et règlements qui régissent la matière, par les délégués régionaux des départements ministériels compétents qui rendent compte au Wali de l'exercice de leurs compétences.

3.2.2. - Le Centre régional d'investissements, placé sous l'autorité du Wali, qui constitue l'administration territoriale interlocutrice privilégiée pour les investisseurs, doit être géré par un haut fonctionnaire dont le grade doit être en relation avec le niveau de ses responsabilités. C'est pourquoi nous avons décidé qu'il serait nommé par Notre Majesté, choisi pour ses compétences dans le domaine concerné, ainsi que pour ses qualités humaines, et doté du statut de directeur d'administration centrale.

3.2.3. - Ce directeur animera et dirigera une commission régionale regroupant les délégués régionaux des administrations concernées par l'investissement et les autorités locales compétentes. Il sera assisté par un personnel doté d'un statut particulier motivant.

3.2.4. - Nous ordonnons, par ailleurs, que les commissions nationales dont l'avis est requis pour certaines opérations foncières, soient transférées au niveau régional, notamment la commission chargée de l'étude de déclaration de vocation non agricole des terrains et celle relative à la protection des zones du littoral et zones sensibles, et placées sous l'autorité du Wali ou du gouverneur, son délégataire.

3.2.5. - Nous souhaitons, en outre, que l'aménagement et la gestion des zones industrielles, touristiques et d'habitat soient confiées à des personnes privées agréées par l'Etat, qui joueront à l'égard de l'investisseur le rôle de guichet unique pour la zone concernée.

3.3. - Nous invitons notre gouvernement à préparer une refonte des représentations régionales des administrations centrales, visant l'économie des structures et leur rapprochement pour plus de synergie et de cohérence, et à étudier un statut du personnel territorial et veiller à ce qu'il soit motivant et de nature à encourager les éléments les plus brillants de notre administration à faire le choix d'une carrière dans les régions du Royaume et non seulement dans les administrations centrales.

3.4. - Afin de permettre au Wali d'apprécier les moyens dont il dispose pour que l'ouverture du centre régional puisse être suivie d'effets immédiats, cette ouverture sera décidée par arrêt conjoint des ministres de l'intérieur, des finances, du commerce et de l'industrie, sur proposition du wali de la région concernée.

3.5. - Le Wali de la région est chargé de l'organisation et du fonctionnement du centre, ainsi que de la création, de l'organisation et du fonctionnement des guichets d'aide à la création des entreprises dans les provinces, préfectures ou communes de la Région.

3.6. - La mise en œuvre des mesures que nous avons ordonnées exige que les Walis de Région de Notre Majesté soient dotés des prérogatives légales et réglementaires nécessaires pour prendre, aux lieu et place des membres du gouvernement compétents, les actes administratifs nécessaires à la réalisation des investissements.

3.6.1 - Afin de permettre aux walis de région de mettre en œuvre les procédures nécessaires à la réalisation des investissements dans les secteurs et pour le montant visés au point 3.2. de la présente lettre, les membres de notre gouvernement et les hauts fonctionnaires de notre administration centrale doivent investir les walis des régions, des compétences nécessaires pour conclure ou édicter, au nom de l'Etat, les actes suivants :

- les contrats de vente ou de location concernant les immeubles du domaine privé de l'Etat ;

- les actes d'autorisation d'occupation du domaine public et du domaine forestier ;

- les autorisations d'installation ou d'exploitation des activités industrielles, agro-industrielles et minières ;

- les autorisations d'ouverture et d'exploitation des établissements touristiques, le classement et le contrôle desdits établissements, la délivrance des diverses licences ou autorisations particulières nécessaires à l'exploitation de ces établissements.

3.6.2. - D'autre part, afin d'assouplir les procédures de contrôle des actes des collectivités locales, notre ministre de l'Intérieur déléguera aux walis de région les pouvoirs de tutelle qu'il exerce pour les actes suivants :

- les actes d'approbation des délibérations des organes délibérants des collectivités locales pour les marchés et les conventions passés par les collectivités locales, lorsque leur montant ne dépasse pas 10 millions de dhs ;

- les actes d'approbation des décisions de transfert de crédit d'une rubrique à une autre, à l'intérieur du budget des collectivités ;

- les actes d'approbation des délibérations des organes délibérants des collectivités locales, pour les actes d'acquisition et de cession de terrains des collectivités locales.

3.6.3. - En outre, nous habilitons les Walis à recevoir délégation de pouvoirs des autorités gouvernementales concernées pour prendre toutes décisions nécessaires à la réalisation des investissements dont tes critères ne répondent pas à ceux prévus au point 3.2. de la présente Lettre Royale.

3.7. - Tous les arrêtés prévus aux alinéas précédents sont visés par le Premier ministre et publiés au « Bulletin Officiel ». Ils prennent effet à l'égard de la région concernée des publications au « Bulletin Officiel » de l'arrêté conjoint décidant de l'ouverture du centre régional. Dans cette attente, les pouvoirs délégués continuent d'être exercés par les autorités gouvernementales délégantes.

3.7.1. - En tout état de cause, les arrêtés de délégation de pouvoirs devront être publiés au « Bulletin officiel », au plus tard dans un délai de 45 jours suivant la date de publication au « Bulletin officiel » de la présente lettre.

3.7.1.1. - Les arrêtés portant délégation de pouvoirs préciseront les modalités dans lesquelles s'exercera la délégation, en particulier le contenu et la périodicité des rapports que devront adresser les Walis de région au Premier ministre et aux ministres délégants.

3.8. - Les décisions des Walis, prises en application de la présente Lettre Royale, peuvent faire l'objet de recours gracieux ou hiérarchiques devant la commission des investissements présidée par le Premier ministre, ou devant les commissions spécifiques instituées par des législations ou des réglementations particulières.

3.9. Auprès des Walis, la responsabilité de nos gouverneurs dans l'application de cette nouvelle politique reste entière, et est appelée à se renforcer. Nous souhaitons, à cet effet, que les gouverneurs de Notre Majesté participent pleinement à la mise en œuvre de cette politique de

déconcentration et préparent les structures nécessaires à l'exercice, aux niveaux provincial et préfectoral, des compétences qui s'exerceront, dans une première phase, au niveau régional.

3.9.1. - Notre ministre de l'Intérieur précisera les matières dans lesquelles les walis de région peuvent déléguer, aux gouverneurs des provinces et préfectures, partie des compétences dont ils sont investis par la présente lettre, ainsi que les formes et les conditions de cette délégation.

4. - Nous avons la conviction que les collectivités locales doivent devenir un acteur majeur du processus de développement économique et social durable du territoire et qu'il convient, à cette fin, de les doter des instruments juridiques et financiers nécessaires pour leur permettre de remplir cette mission d'une manière plus efficace. Nous invitons, à cette fin, le parlement à procéder à une lecture approfondie du projet de loi relatif à la charte communale et, en parfaite collaboration avec le gouvernement, à l'enrichir par les dispositions de nature à donner aux collectivités locales une responsabilité réelle dans la conception et la réalisation des programmes de développement économique de la collectivité. Il conviendra, par ailleurs, d'étudier une révision de la fiscalité des collectivités locales afin de la simplifier et de la rendre plus productive.

4.1. Toutefois, et afin que cet ensemble demeure cohérent, il importe que les responsables de ces collectivités exercent leurs responsabilités dans le strict respect de la loi et des règlements. En particulier, il est nécessaire de rappeler que les présidents des conseils communaux, sont tenus non seulement d'exécuter les décisions des conseils, mais également d'appliquer les lois qu'ils exécutent en leur qualité d'autorité administrative locale que nous investissons dans leurs fonctions par dahir.

4.1.1. - Aussi, nos gouverneurs doivent-ils veiller à ce que les autorités locales compétentes, agissant en qualité de représentant de l'Etat, délivrent, dans les délais prescrits par la loi ou la réglementation en vigueur, les autorisations nécessaires à la réalisation des investissements, en particulier, les autorisations de lotir, de construire et les permis d'habiter.

4.1.2. - Lorsque les gouverneurs relèvent des retards dans la délivrance des autorisations, et lorsque ces retards sont imputables aux autorités en cause, ils les mettent en demeure de se conformer à la loi ou à la réglementation en vigueur dans un délai qu'ils fixent. Si le retard persiste, ils en informent le wali de région et mettent en œuvre le pouvoir de substitution que leur reconnaît la charte communale, et dont les modalités d'application seront précisées par la voie réglementaire sur proposition du ministre de l'Intérieur de notre gouvernement.

4.1.3. - De même, les walis doivent attirer l'attention des gouverneurs des provinces et préfectures concernés, lorsqu'ils constatent que les autorités locales refusent ou négligent de prendre les mesures prévues par la loi ou les règlements dans les délais prescrits. Ils enjoignent, en tant que de besoin, aux gouverneurs, d'exercer le pouvoir de substitution.

Notre Premier ministre, que Dieu te protège,

5. La réforme de certaines procédures relatives à la constitution des sociétés commerciales implique la révision des textes législatifs qui régissent la matière. Nous souhaitons que notre gouvernement étudie rapidement les projets de lois y afférents afin de permettre au parlement de s'en saisir dans les meilleurs délais.

5.1. - Il conviendra également de poursuivre l'effort de modernisation de l'administration de la

justice, et de réviser les procédures de règlement amiable des différends entre les commerçants afin de leur permettre de recourir plus souvent à l'arbitrage.

5.2. - Dans le même ordre d'idées, il y a lieu de procéder à une étude approfondie sur les causes qui entravent le fonctionnement des Chambres professionnelles, Institutions constitutionnelles, dont le rôle de représentation des forces économiques et sociales, ne doit pas occulter la mission d'intermédiation professionnelle et les services d'aide et d'assistance qu'elles doivent à leurs membres.

Notre dévoué Premier ministre,

6. - Ainsi que tu le sais, depuis que l'Etat a mis en œuvre une politique de privatisation qui renforce sa volonté de privilégier le rôle du secteur privé dans le développement économique et social, il s'est attaché à mettre en place un cadre juridique qui favorise l'investissement privé. Les mesures prévues dans cette lettre viennent le conforter.

6.1. - Il demeure toutefois évident que ces mesures ne peuvent produire l'effet attendu que si les mécanismes institutionnels du secteur privé se mobilisent pour en faire pleinement profiter les investisseurs.

6.2. - Nous sommes convaincu que les institutions privés, en particulier celles responsables de la collecte de l'épargne et de son allocation auprès des agents économiques, sauront tirer tout le parti possible des réformes entreprises, en accompagnant, comme il convient, la créativité et les ambitions des investisseurs, en particulier les jeunes entrepreneurs et les petites et moyennes entreprises.

7. - Nous sommes conscient que les réformes que doivent mettre en œuvre notre gouvernement, nos walis, nos gouverneurs et les présidents des conseils communaux pour l'application de la présente Lettre Royale, exigent vigilance et détermination. Aussi, estimons-nous nécessaire de prévoir la constitution d'une commission chargée de préparer les mesures de toute nature, nécessaires à la mise en œuvre de cette réforme et d'en suivre l'application.

8. - Sous l'autorité de notre Premier ministre, cette commission sera composée des membres du gouvernement directement concernés par les mesures à mettre en œuvre, et des conseillers de Notre Majesté que nous désignerons à cette fin.

9. - Nous sommes convaincu que cette commission nous informera périodiquement du bon déroulement de ses travaux et de la mise en œuvre rapide des réformes contenues dans la présente Lettre.

10. - Elle devra également proposer à Notre Majesté l'extension des compétences pouvant être déléguées aux walis au fur et à mesure de la mise à leur disposition des moyens nécessaires à cette déconcentration et, sous la même réserve, le transfert des compétences des Walis de région vers les gouverneurs des provinces et préfectures.

11. - Nous sommes convaincu, connaissant ton attachement à l'application scrupuleuse de nos hautes directives, que tu n'épargneras aucun effort pour œuvrer, de concert avec les membres du gouvernement de Notre Majesté, pour que les nobles desseins exprimés dans cette lettre soient concrétisés dans les meilleurs délais.

En te renouvelant l'expression de notre bénédiction, nous prions Dieu, le tout-Puissant, de t'accorder davantage de succès et de continuer à te guider sur la bonne voie.

Que le salut et la bénédiction de Dieu soient sur toi.

Fait au Palais Royal à Casablanca **le 24 chaoual 1422 (9 janvier 2002).**

ANNEXE 2. Les walis nommés le 27 juillet 2001

Mohamed Hassad, wali de la région de Marrakech-Tensift-Al Haouz, 48 ans.
Polytechnicien et ingénieur diplômé de l'Ecole des Ponts et Chaussées, M. Hassad est en 2001 Président directeur général de la Royal Air Maroc depuis 1995. A la fin des années 1970, il intègre le ministère de l'Equipement et dirige, de 1985 à 1993, l'Office d'Exploitation des Ports (ODEP). De 1993 à 1995, il est ministre des Travaux Publics, de la Formation professionnelle et de la Formation des cadres, dans les gouvernements technocrates de novembre 1993 et juin 1994.

Driss Benhima, wali de la région du Grand Casablanca. 47 ans
Sorti major de l'École polytechnique et de l'École nationale supérieure des Mines de Paris, Benhima est directeur de l'Office Nationale de l'Électricité (ONE) depuis 1994. Il a fait sa carrière en grande partie dans la fonction publique : en 1978, il intègre l'Office chérifien des phosphates en tant qu'ingénieur d'exploitation à la mine de Si Daoui puis , entre 1990 et 1992, il fait un court passage dans le privé, en tant que dirigeant de la filiale marocaine du groupe Air Liquide. Nommé en 1994 à l'ONE, il cumule de 1997 à 1998 une fonction ministérielle : il est ministre du Transport, du Tourisme, des Mines et de l'Energie dans le gouvernement technocrate dirigé par A. Filali. En outre, il a été membre du G14, le think tank mis en place en 1996 par le roi Hassan II.

Mohamed Halab, wali de la région de Tanger-Tétouan. 56 ans
Ingénieur des Travaux publics en 1968 et lauréat de l'Ecole des Ponts et Chaussées en 1974, M. Hallab démarre sa carrière au service des bases aériennes à Casablanca (1968-1971), il est directeur des Travaux Publics à Casablanca puis en 1989, il est nommé Directeur général de l'Office de Formation Professionnelle (OFPPT) avant d'être nommé quatre ans plus tard, en 1993, directeur général de l'Office national des ports (ODEP).

Lahoucine Tijani, wali de la région de Fès-Boulemane. 61 ans,
Ingénieur Ponts et Chaussées, M. Tijani est directeur de l'Office National de l'Eau Potable (ONEP) depuis 1994. Il intègre l'administration de l'Habitat en 1968, avant de rejoindre le ministère de l'Equipement, en tant que directeur régional des Travaux Publics, puis directeur de la Régie d'Aconage du Port d'Agadir. En 1997, il est nommé Secrétaire d'Etat à l'environnement dans le gouvernement de technocrates qui précède le gouvernement de l'Alternance.

Mostapha Sahel, wali de la région de Rabat-Salé-Zemmour-Zaërs. 55 ans.
Diplômé de Droit public, Sahel a fait carrière dans l'administration où il a été respectivement contrôleur financier, chef de la division du budget d'Equipement et directeur du budget au Secrétariat Général des Finances. En février 1995, Sahel est nommé ministre chargé des Pêches maritimes et de la Marine marchande puis, en 1997, ministre des Affaires administratives et des relations avec le Parlement. En mars 1998, il est nommé à la tête du Fonds d'Équipement communal (FEC) qu'il dirige à sa nomination à la wilaya de Rabat.

Mohamed Ali Ghanam, wali de la région du Souss-Massa-Draâ. 44 ans
Ingénieur de l'Ecole Centrale de Lyon, M. Ghanam est Directeur général de la Société marocaine de construction automobile, SOMACA. Il a commencé sa carrière au Ministère de l'Industrie où il a occupé les fonctions de directeur de la Production industrielle avant d'être nommé en 1996 à la Somaca, dans la foulée de la signature de la convention portant sur la voiture économique. Il est également président de la Fédération de l'Automobile au patronat.

Larbi Sabbari, wali de la région de l'Oriental. 53 ans
Ingénieur agronome de l'Institut Agronomique et Vétérinaire de Rabat et diplômé de la Faculté des Sciences Agronomiques de Gembloux (Belgique), Larbi Sabbar a fait toute sa carrière au sein du ministère de l'Agriculture où il a dirigé plusieurs Offices régionaux. En 1990, il est nommé directeur général de la SODEA, la Société publique de Développement Agricole et en 2000 il devient président du directoire lors de la transformation de l'établissement en société anonyme

Abdellatif El Guerraoui, wali de la région de Laâyoune-Boujdour-Sakia Al Hamra. 62 ans
Abdellatif Guerraoui a occupé plusieurs postes ministériels, dont les Affaires Sociales, la Santé et les Mines et Energie dans les gouvernements dirigés par Abdellatif Filali. Ingénieur de formation, Guerraoui a fait carrière à l'OCP où il sera directeur de la coopération internationale

Moulay Mehdi Alaoui. wali de la région de Meknès-Tafilalet. 54 ans
Wali de Tanger de 1998 à 2001, Moulay Mehdi Alaoui a fait sa carrière dans l'administration. Licencié en droit, il est chef de cabinet du Premier ministre de 1975 à 1977 avant de rejoindre l'administration centrale du ministère de l'Intérieur : il est en charge des questions économiques, au sein de la Direction de la réglementation, du contrôle des prix et de l'approvisionnement dont il devient le directeur à la fin des années 1980.

Sources : Al Khattabi, *Les élites de l'administration territoriale : les walis et les gouverneurs. Étude sur les cursus socioprofessionnels et culturels (1990-2005)*, thèse de doctorat, Université Mohamed V, FSJES Agdal- Rabat, 2014, pp. 209-211 ; A. Shamamba, *Une dream team de walis pour secouer l'administration*, *L'Economiste,* 30 juillet 2001.

Annexe 3. Les sociétés concessionnaires de lignes de bus à Casablanca (1984 ; 1987 ; 1999)

- 1984. Les quatre sociétés adjudicataires du premier appel d'offre de concessions de lignes de bus

Yasmina bus. Le propriétaire M. Aït Mezzal, notabilité berbère originaire du Souss, est un important homme d'affaire dans les années 1980. A l'indépendance, il crée une société de transport inter-urbain – activité régulée par un système de licence - les cars Ait Mezzal et il se développe dans le secteur bancaire et financier, acquérant entre autre des participations au sein de de la société générale.

Rostrum bus : Abdelkader Rostrum est originaire de Casablanca. Il détient à la fin des années 1970, une des plus importantes sociétés de transport routier. Il rejoint le parti de l'Union constitutionnel (U.C) à sa création en 1983 et il élu député en 1984 de la circonscription d'Aïn Sebâa à Casablanca.

Americar : Mohammed Ez-Zaharaoui est un « self made-man » qui a débuté dans l'immobilier puis s'est développé dans le secteur des assurances (la société Renaissance), du commerce, du transport urbain et de l'hôtellerie. En 1984, il est élu député sous l'étiquette U. C de la circonscription d'El Jadida d'où sa famille est originaire : deux ans plus tard, il obtient la concession de transport urbain à El Jadida. En 1996, lors de la campagne d'assainissement, Mohammed Ez-Zaharaoui est condamné à un an de prison ferme pour importation de bière frelatée de Bulgarie.

Rahabus : Anouar Abdelkader est un marocain originaire d'Algérie, refoulé au Maroc lors de évènements de 1975. Homme d'affaire prospère, qui a débuté dans l'import-export, il s'installe à Meknès et développe des activités dans l'immobilier, le secteur de la carrosserie et les services (sociétés de pressing Net-Net, de bains maures). Au début des années 1980, l'homme d'affaire est présent dans plusieurs villes du Maroc.

- 1987. Les huit sociétés adjudicataires du second appel d'offre

Yasmina bus. Infra.

Aman Bus : la société appartient à la famille Bouchentouf, famille de puissants notables de Casablanca. De 1977 à 1992, Haj Belyout Bouchetouf est président de la communauté urbaine de Casablanca. Son fils épouse la fille du roi Hassan II à la fin des années 1980. La société Aman Bus n'a jamais été gérée directement par la famille Bouchentouf mais par Abdelkader Anouar, le propriétaire de Rahabus qui, au milieu des années 1990, rachète la société Aman bus.

Rafahya bus: Son propriétaire, Tahar Nait Bihmaden, est originaire de la région de Casablanca. Il est promoteur immobilier et acquiert, lors de la marocanisation en 1973, la société de colle industrielle, Flambo.

Hana bus: Son propriétaire, Lahoucine Adraz, est un commerçant de Rabat. Il est, à la fin des années 1980, à la tête d'une activité florissante dans l'import et export et il détient au milieu des

années 1980 une société de location de transport dont le client exclusif est l'administration des douanes.

Sotrum bus : la société est créée par Mohamed Raissi en association avec son beau-frère M. Mekkaoui, un marocain installé en France, salarié d'une compagnie de transport aérien. La famille Raissi a fait fortune sous le protectorat dans les céréales : à l'indépendance, elle acquiert d'importantes participations dans des groupes privés financiers (assurances Watanya, BMCI etc..).

Salam Bus : la société est créée par Kacem Tahiri, originaire de Fès et membre du parti de l'Istiqlal. Il est à la fin des années 1980 un des doyens du transport inter-urbain, à la tête d'une société d'autocars qui assure les liaisons entre plusieurs villes du pays. A son décès dans les années 1990, son fils, Youssef Tahiri, professeur d'économie et élu à Casablanca sous l'étiquette de l'Istiqlal, reprend la société Salam bus, après un bref passage au sein du gouvernement d'Alternance, en tant que ministre de l'Energie. Salam bus est la seule société écartée du processus d'appel d'offre en 1997, en raison semble -t-il de divergences politiques avec le ministre de l'Intérieur. Salam bus est réintroduite dans le processus d'allocation de lignes en 1999, lors de la concrétisation de l'appel d'offre.

Casa Bus : la société est créée par Saïd Ramad. Originaire de la région de Fès, il est à la fin des années 1980 un acteur important du secteur du transporteur routier (la société S.A.T)

STRU (Société Rostum de Transport urbain): Abdelakder Rostum est originaire de la région de Casablanca. Il opère dans le transport routier.

- 1999. les 22 sociétés adjudicataires de l'appel d'offre de 1999

Les 12 concessionnaires historiques (cf. infra) ainsi que 10 nouvelles sociétés :

Dhabbi bus. Abdelkader Dhabbi, gérant de Dhabbi bus, est issu d'une famille de notables ruraux de la région de Berrechid : de père en fil, la famille se succède tout au long des années 1980 et 1990 à la tête de la commune rurale d'où elle est originaire. La famille Dhabbi opère dans le transport de marchandise depuis le protectorat : en 1938, les Dhabbi obtiennent la concession de transport de charbon entre Khouribga et Casablanca ; puis à l'indépendance, ils se développent dans le transport voyageur, opérant les liaisons par autocar entre ces deux villes. Au milieu des années 1990, la famille est sollicitée par Driss Basri pour ouvrir des lignes de transport urbain à Settat.

Lux transport : la société appartient à la famille Joumani, puissante famille de notables saharaouis aussi bien sur le plan économique que politique. Ils sont présents dans diverses activités : la pêche en tant qu'armateur et propriétaire d'unités de congélation, l'immobilier et le transport. Actionnaire de référence de la compagnie de transport public, la CTM, la famille Joumani dispose en outre d'une flotte très importante spécialisée dans le transport des ravitaillements militaires dans le Sahara et le transport de marchandises. En 1986, ils étendent leur activité au transport urbain, avec l'acquisition de lignes de concessions de bus à Rabat.

Haddou Bus et Bahja Bus. Ses deux sociétés sont créées par Khalid Chrouate. Sa famille est originaire de Marrakech. Petite notabilité rurale, la famille détient d'importants biens fonciers à la fin des années 1990 : ils ont accumulé du capital dans l'immobilier et le commerce. Khalid

Chrouate, qui s'installe en France, y développe des petites supérettes avant de rentrer au Maroc à la fin des années 1990.

Tungis bus. Le propriétaire qui est tangérois opère dans le transport urbain. Il est un des concessionnaires historiques de transport urbain à Tanger. A la fin des années 1990, sa société de transport urbain périclite à Tanger, il la dissout et se redéploie à Casablanca.

Chenaoui Bus. Le propriétaire, Lahcen Chennaoui, est un opérateur de Tanger : il y a monté une société de pneu avec son frère, dans les années 1980.

Zenata Bus. La société appartient à Lahoucine Adraz, propriétaire de la société Hana Bus crée en 1987. (cf. plus haut)

Badraoui Bus. Mouna Badroui est originaire de Rabat. Elle est issue d'une famille de notables de Rabat.

Abouzid bus. M. Abouzid est un des concessionnaires historiques du transport urbain à Rabat où il y opère depuis les années 1980. La famille Abouzid s'est développée dans l'immobilier, et le secteur du transport inter-urbain. Il est président de la fédération du transport voyageur au début des années 2000. Il obtient huit concessions de lignes à Casablanca mais la société Abouzid, alors en difficultés financières à Rabat, n'exploitera jamais sa licence à Casablanca

STUM bus. Aucune information. La société obtient quatre licences en 1999 mais elle n'est jamais entrée en exploitation.

Andaloussi bus. Aucune information. Il semble que cette société ait été obtenue sous un prete-nom. Elle n'entrera jamais en activité à Casablanca.

BIBLIOGRAPHIE

BIBLIOGRAPHIE GENERALE

M. Aymes, B. Gourisse, E. Massicard. *L'art de l'État en Turquie : arrangements de l'action - publique de la fin de l'Empire ottoman à nos jours,* Khartala, Paris, 2014

G. Balandier, *Anthropologie politique*, Paris, PUF, , 2004 (1967)

G. Balandier, *Le pouvoir sur scène*, Paris, Fayart, 2006

G. Balandier, *Du social par temps incertain*, PUF, Paris, 2013

M.O Baruch (dir.), *Servir l'État français. L'administration en France de 1940 à 1944*, Paris, Fayard, 1997

J.F Bayart, *L'Etat en Afrique.La politique du ventre*, Fayard, Paris, 1989

J.F Bayart, « Fait missionnaire et « politique du ventre » : une lecture foucaldienne », *Le Fait missionnaire*, Lausanne, n°6, 1998

J. F Bayart, » « Dessine-moi un MENA ! » ou l'impossible définition des aires culturelles », *Sociétés politiques comparées*, janvier-avril 2016
(http://www.fasopo.org/sites/default/files/varia1_n38.pdf)

J.F Bayart, J.A Mbembe, C.M.Toulador, *La politique par le bas en Afrique noire. Contribution à une problématique de la démocratie*, Paris, Karthala, 2008 (1992)

J.-F. Bayart, « Comparer en France. Petit essai d'autobiographie disciplinaire », *Politix*, n° 83, 2008/3, pp. 205-232

J.-F. Bayart, « Comparer par le bas », *Sociétés Politiques comparées*, n°1, 2008 (http://www.fasopo.org/reasopo/n1/comparerparlebas.pdf)

J. F Bayart, « Retour sur les Printemps arabes », *Politique africaine*, n° 133, 2014, pp. 153-175

C. Bec, *La Sécurité sociale. Une institution de la démocratie*, Paris, Gallimard, 2014

B.Berman et J.Lonsdale, *Unhappy Valley. Conflict in Kenya and Africa*, Esatern African Studies, Londres, 1992

P. Bezes, « Construire des bureaucraties weberiennes à l'ère du New public management », *Critique internationale*, n°35, 2007, p. 9-29

P. Bezes, *Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française (1962-2008),* Paris, PUF, 2009

M. Biard, *Les lilliputiens de la centralisation. Des intendants aux préfets : les hésitations d'un « modèle français »*, Seyssel, Champ Vallon, 2007

E. Biland, *La fonction publique territoriale***,** Paris, La Découverte, 2012

P. Birnbaum, *Les fous de la République. Histoire politique des juifs d'État de Gambetta à Vichy*, Paris, Fayard, 1992

A. Blum et M. Mespoulet, *L'anarchie bureaucratique. Pouvoir et statistique sous Staline*, Paris, La Découverte, 2003

P. Bourdieu, « De la maison du roi à la raison d'État. Un modèle de la genèse du champ bureaucratique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 118, 1997, p. 58

P. Bourdieu, *Sur l'Etat. Cours au collège de France 1989-1992*, Paris, Seuil, 2012

P. Bongrand, « Introduction » Les savoirs de gouvernement à la frontière entre «administration » et « politique », *Gouvernement et action publique*, 2012, n° 4, p. 7-20.

P. Brown, *Pouvoir et Persuasion dans l'Antiquité Tardive*, *vers un Empire chrétien*, Paris, Le Seuil, 1998

S. Brint, *In an Age of Experts. The Changing Role of Professionals in Politics and Public Life*, Princeton, Princeton University Press, 1994

M. Callon, P. Lascoumes et Y. Barthes, *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Le Seuil, 2001

M. Callon, « Il n'y a d'économie que dans les marges », *Libellio,* vol 4, n°2, été-automne 2008, pp.1-18,

M. de Certeau, *L'invention du quotidien – 1. Arts de faire*, Folio, 1990 (1980)

J. Dakhlia, *Le divan des rois. Le politique et le religieux dans l'islam*, Paris, Aubier, 1998

J. Dakhlia, « Dans la mouvance du Prince : la symbolique du pouvoir itinérant au Maghreb », *Annales, économie, société, civilisation*, 1988, pp. 735-760

P. Dardot et Ch.Laval, *La nouvelle raison du monde. Essai sur la société néo-liberale*, Paris, La Découverte, 2009

D. Dessert, *Argent, pouvoir et société au Grand Siècle*, Paris, Fayart, 1984

Y. Deloye, & O. Ihl *Le protocole ou la mise en forme de l'ordre politique*, Paris, L'harmattan, 1997

Y. Deloye, « A la recherche de la temporalité perdue », *Espaces temps*, vol. 76, 2001, pp.16-26

A. Desrosières, *La politique des grands nombres: histoire de la raison statistique,* Paris, La Découverte, 2000.

M. Dobry, « Ce dont sont faites les logiques de situation », in Favre, Filleul, Jobard, *L'atelier du politiste, Theorie, actions, représentations*, Paris, La Découverte, 2007

J. M Donegani « De l'anthropologique au politique », *Raisons politiques*, 2006, no 22, p. 5-14.

V. Dubois, *La vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère*, Paris, Economica, 2e éd., 2003

F. Dupuy, J.C Thoenig, *L'administration en miettes*, Paris, Fayard, 1985.

F. Dreyfus *L'invention la bureaucratie : servir l'État en France, en Grande-Bretagne et aux Etats-Unis*, *XVIIIe – XXe siècle*, Paris, La Découverte, 2000

F. Dreyfus, « A la recherche du temps perdu. La science politique française oublieuse de l'administration », *Politix*, 2002, pp. 171-194

F. Dreyfus, J.M Eymeri Douzans (dir.), *Science politique de l'administration*, Paris, 2006

R. Epstein, « Le préfet-ajusteur. Entre intérêt général et ordre public, après le pouvoir périphérique. » *Les cahiers de la décentralisation,* mars 2000

J.M Eymeri-Douzans, *La fabrique des énarques*, Paris, Economica, 2001

M. Feher, *Le temps des investis. Essai sur la nouvelle question sociale*, La Découverte, Paris, 2017.

M. Foucault, *Sécurité, territoire, population. Cours au Collège de France, 1977-1978*. Gallimard, 2004.

M. Foucault, *Naissance de la biopolitique, Cours au Collège de France, 1978-1979*, Gallimard, Le Seuil, Collection Hautes Études, Paris, 2004

M. Foucault, « Les mailles du pouvoir », *Dits et écrits*, Gallimard, tome IV, 1981, p. 182-194

M. Foucault, *Dits et écrits,* tome III, Paris, Gallimard-NRF, 1994, p.655

L. Fourchard (dir.), *Gouverner les villes d'Afrique. État, gouvernement local et acteurs privés*, Karthala, Paris,2007

L. Fourchard, *Trier, exclure et policer. Vies urbaines en Afrique du Sud et au Nigeria*, Presses de SciencePo, Paris, 2018

F. Fourquet, *Les Comptes de la Puissance. Histoire de la comptabilité nationale et du plan*, Recherches, Paris, 1980

J.-P.Gaudin, *Gouverner par contrat. L'action publique en question*, Paris, Presses de SciencesPo, 1999

S. Gensburger, « La main invisible de l'État », *Revue française de science politique*, 2010, pp. 1023-1030

J. Gervais, « Former des hauts fonctionnaires techniques comme des managers de l'action publique. L'identité managériale, le corps des Ponts et Chaussés et son rapport à l'État », *Politix*, n° 79, 2007, pp. 175-189.

P. Grémion, *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris, Éditions du Seuil, 1976

J.Y. Grenier, *L'économie d'Ancien régime. Un monde de l'échange et de l'incertitude*, Albin Michel, Paris, 1996

J.P. Grossein, « Leçon de méthode wébérienne », in M. Weber, *Conception fondamentaux de sociologie*, Paris, Gallimard-Tel, 2016 pp. 9-90.

J.P. Grossein, « Présentation »in M. Weber, *Sociologie des religions*, Paris, Gallimard-Tel, 2006 p. 123-124.

R. Hariman, *Le pouvoir est une question de style. Rhétoriques du Politique*, Ed. Klincksieck, 2009

B. Hibou (dir.), *La privatisation des états,* Paris, Karthala, 1999,

B. Hibou, *La Force de l 'obéissance*, Paris, La Découverte, 2006

B.Hibou, *Anatomie politique de la domination*, La Découverte, Paris 2011

B. Hibou, *La bureaucratisation du monde à l'ère néolibérale*, Paris, La Découverte, 2012

B. Hibou (dir.), *La bureaucratisation néolibérale*, La Découverte, Paris, 2013

B. Hibou et O. Vallée, *Energie du Mali, ou les paradoxes d'un « échec retentissant »*, Working Paper de l'Agence Française de Développement, n°39, décembre 2006

B. Hibou et B. Samuel, « Macroéconomie et politique », *Politique africaine*, 124, décembre 2011, pp. 5-28.

E. Hobsbawm & T. Rangers, *The invention of tradition*, Cambridge University Press, 2012 (1983)

G. Jeannot, *Les métiers flous. Travail et action publique*, Toulouse, Octares, 2004

L. Israël, *L'arme du droit*, Les Presses de SciencePo, Paris, 2009

P. Karila-Cohen, *L'État des esprits. L'invention de l'enquête politique en France (1814-1848),* Rennes, PUR, 2008

B. Lacroix, J. Lagroye (dir), *Le président de la république. Usages et genèse d'une institution*, Paris, Presse de la FNSP, 1992

J. Lagroye, « Etre du métier », *Politix*, n°28, 1994

B. Lahire, « La variation des contextes dans les sciences sociales. Remarques épistémologiques », *Annales. Histoire, Sciences Sociales*, vol 51, 1996, pp 396-401

P. Lascoumes, P. Le Gallès, *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po 2004

P. Le Galès et D. Lorrain « Gouverner les très grandes métropoles », *Revue française d'administration publique*, 2003, n°7, pp. 305-317

S. Laurens, *Hauts fonctionnaires et immigration en France (1962-1981). Socio-histoire d'une domination à distance*, Thèse de doctorat de sciences sociales, Paris, EHESS, 2006

S. Laurens, « « 1974 » et la fermeture des frontières », *Politix*, n°2, 2008, pp. 69-84

C. Laval, *Foucault, Bourdieu et la question néolibérale*, La Découverte, Paris, 2018.

C. Le Bart et R. Lefebvre (dir.) *La proximité en politique. Usages, rhétoriques, pratiques,* Presses universitaires de Rennes, 2005.

J. Leca, « Administration locale et pouvoir politique en Algérie », *Annuaire de l'Afrique du Nord*, n° 203-232, 1971

J Leca, « Réformes institutionnelles et légitimation du pouvoir au Maghreb. Développements politiques au Maghreb », in *Aménagements institutionnels et processus électoraux*, Paris, Éditions du CNRS, 1979

J. Leca, « La démocratie à l'épreuve des pluralismes », *Revue française de science politique*, n°2, 1996. pp. 225-279.

J. Leca, « L'état entre politics, policies et polity. ou peut-on sortir du triangle des Bermudes ?», *Gouvernement et action publique,* 2012, n° 1, p. 59-82.

J. Leca, « État », in Laurie Boussaguet et al., Dictionnaire des politiques publiques, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.) « Références », 2014 (4 éd.), p. 231-247

B. Le Clère, V. Wright, *Les préfets du Second Empire*, Paris, Armand Colin, 1973

L. Le Gall, M. Offerlé, F. Plous (dir), *La politique sans en avoir l'air*, Presses Universitaires de Rennes, 2012

P. Legendre, « La fonction économique du préfet et sa marque d'histoire », Administration, Revue des corps préfectoral, 1974 in P. Legendre, *Histoire de l'administration de 1750 à nos jours*. Presses universitaires de France, 1968 réédité sous Trésor historique de l'État en France, 1992, pp. 490-508

P. Le Lidec, « L'impossible renouveau du modèle préfectoral sous la Quatrième République», *Revue française d'administration publique*, n°120, 2006, pp. 695-710.

G. Levi, *Le pouvoir au village. Histoire d'un exorciste dans le piémont du XVIIè siècle*, Gallimard, Paris, 1989

N. Mariot, *C'est en marchant qu'on devient Président. La République et ses chefs d'État 1848-2007*, Montreuil, Aux lieux d'être, 2007.

H. Meddeb, *Courir ou mourir. Course à el khobza et domination au quotidien dans la Tunisie de Ben Ali*, doctorat en science politique, Institut d'Études Politiques de Paris, 5 octobre 2012,

P. Minard, *La fortune du colbertisme. État et industrie dans la France des Lumières*, Paris, Fayard, 1998

T. Mitchell, *Rules of Experts. Egypt, Techno-Politics, Modernity,* Berkeley, University of California Press, 2002.

O. Nay, *La région, une institution: la représentation, le pouvoir et la règle dans l'espace régional*, Paris, L'Harmattan, 1997

O. Nay, A. Smith (dir.), *Le gouvernement du compromis. Courtiers et généraliste dans l'action politique*, Paris, Economica, 2002

S. Petitet, « Problèmes et limites de la diffusion internationale d'un modèle de gestion des services publics urbains « à la française »: le cas de l'eau potable », *Entreprises et histoire*, 2002, n° 4, p. 25-37

M. Power, *la Société de l'audit. L'obsession du contrôle*, La Découverte. Paris, 2005

J. Revel (dir.), *Jeux d'echelles. La micro-analyse à l'expérience*, Paris, Gallimard, 1996

M. Senellart, *Les Arts de gouverner*, Paris, Seuil, 1995

B. Samuel, *La Production macroéconomique du réel. Formalités et pouvoir au Burkina Faso, en Mauritanie et en Guadeloupe*, thèse de doctorat en science politique, Sciences Po Paris, 2013.

A. Signoles (dir.), Dossier. Les municipalités islamistes, *Critique Internationale*, n°42, 2009.

A. Spire, *Étrangers à la carte. L'administration de l'immigration en France (1945-1975*), Paris, Grasset, 2005

A. Spire, « L'asile au guichet. La dépolitisation du droit des étrangers par le travail bureaucratique », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n° 169, 4, 2007, pp. 4-21.

A. Spire « L'application du droit des étrangers en préfecture », *Politix*, 2005, p. 11-37,

L. Thévenot, « Une jeunesse difficile. Les fonctions sociales du flou », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 26.1, 1979, pp. 3-18

J.C Thoenig, *L'ère des technocrates, le cas des Ponts et Chaussées,* Paris, L'Harmattan, 1987

G. Tanguy « *Corps et âme de l'État. Socio-histoire de l'institution préfectorale (1880-1940*) », Thèse de doctorat de science politique, Université Paris 1, 2009

P. Veyne, *L'inventaire des différences*, Paris, Le Seuil, 1976

K. Wassim, « La nouvelle organisation de l'État en région », *Revue française d'administration publique*, n°136, 2010, pp. 1011-1022

M. Weber, *La domination*, Editions La découverte, Paris, 2014

M. Weber, *L'objectivité de la connaissance dans les sciences et la politique sociale*, Plon, Paris 1965 (1904), traduit par Julien Freund.

J. P Worms, « Le préfet et ses notables », Sociologie du travail, n° 8, (3), juillet- septembre, pp. 1966, 249-275.

MAROC

A. Adam, *Casablanca. Essai sur la transformation de la société marocaine au contact de l'Occident*, Paris, CNRS, (1968) 1972

A. Abouhani, *Pouvoirs, villes et notabilités locales. Quand les notables font la ville*, Urbama, Tours, 1999

A. Abouhani, « Les politiques publiques de la ville au Maroc », in P. R Baduel (dir.), *La nouvelle scène urbaine. Maghreb, France. USA,* 2011, pp. 219-235

M. Aderghal, R. Simenel, « Le terroir au Maroc à l'épreuve de la construction sociopolitique des territoires dans la durée » in M. Berriane, G. Michon, « Les territoires du Sud vers un nouveau modèle ? Une expérience marocaine », IRD éditions, Marseille, 2016, p. 51-68

A. Agnouch, *Histoire politique du Maroc. Pouvoir, légitimités et institutions, Casablanca*, Afrique-Orient, 1987

A. Agnouche, *Contribution à l'étude des stratégies de légitimation du pouvoir autour de l'institution califienne,* thèse d'Etat, Casablanca, Faculté des sciences juridiques et économiques, 1986

Aherdan, *Mémoires. 1942-1961*, Ed. du Regard, Paris, 2003

N. Akesbi, « L'expérience des codes des investissements industriels au Maroc. L'évaluation des investisseurs », *Bulletin économique et social du Maroc*, n°151-152, 1983, pp. 51-88

N. Akesbi, « L'État marocain pris entre les impératifs de la régulation et les exigences de l'extraversion », *Annuaire de l'Afrique du Nord,* 1984, pp. 543-610

S. Aljem, *Politique des grands projets et gouvernance urbaine à Casablanca*, Thèse de doctorat, Institut National d'Aménagement et d'Urbanisme, Rabat, mars 2016

M. P Anglade, *Casablanca, une "ville à l'envers". Urbanités métropolitaines au prisme de la marginalité sociale au Maroc*, Thèse de doctorat en géographie, Université François Rabelais de Tours, 2015

N. El Aoufi, *La Marocanisation,* Casablanca, Editions Toubkal, 1990

M. A. Al Jabri, « Bataille de l'indépendance économique et lutte contre « l'ancienne conception du pouvoir », *Position. Témoignages et mises en lumières*, Centre de Recherche et de coordination scientifique de Tétouan, cahier n°3, décembre 2003, p. 51-52

R. Al Khattabi, *Les élites de l'administration territoriale : les Walis et les gouverneurs. Étude sur les cursus socioprofessionnels et culturels (1990-2005)*, thèse de doctorat, Université Mohamed V, FSJES Agdal- Rabat, 2014 (en arabe)

L. Akhmisse, *Le Wali de Région, agent d'une « décentration » de l'État au Maroc : processus complexes d'institutionnalisation dans les régions du Grand Casablanca et de Marrakech-Tensift-Al Haouz,* Aix en Provence, Mémoire de DEA en science politique comparative, IEP, 2003

A. Arrif, *Le passage précaire: du bidonville au lotissement. Anthropologie appliquée d'une mutation résidentielle. Le cas de Hay Moulay Rachid à Casablanca*, Thèse de doctorat, Aix-en-Provence, Université Aix- Marseille 1, 1991

M. Ayadi « Le statut des hauts fonctionnaires au Maroc », *Revue de l'administration algérienne*, n°1, 1973

P. R. Baduel, « La production de l'habitat au Maghreb », *Annuaire de l'Afrique du Nord*, vol. 25, 1987, pp. 3-15

A. Baldous, « La réforme communale au Maroc », *Annuaire de l'Afrique du Nord*,1977, p 283-310

P. A Barthel, « Casablanca-Marina : un nouvel urbanisme marocain des « grands projets » », *Autrepart. Revue de Sciences Sociales au Sud*, n°55, p. 71-88

P-A Barthel « Faire du «grand projet» au Maghreb. L'exemple des fronts d'eau. Casablanca et Tunis », *Géocarrefour*, 2008, vol. 83, no 1, p. 25-34

A. Barthel, L. Zaki , « Les holdings d'aménagement, nouvelles vitrines techniques de l'action urbaine au Maroc: les cas d'Al Omrane et de CDG Développement » *in* L. Zaki (dir.) *Enjeux professionnels et politiques de l'action urbaine au Maghreb*, Paris, Karthala, 2010, pp. 64-88

D. Basri, *L'agent d'autorité*, Imprimerie royale, Rabat, 1975

D. Basri, « La politique de décentralisation au Maroc », G. Vedel (dir.), *Édification d'un État moderne. Le Maroc de Hassan II*, Paris, Albin Michel, 1986, p. 117-139

D. Basri, *« L'administration territoriale au Maroc : ordre et développement, thèse de doctorat en droit public »,* Université Pierre Mendès France (Grenoble), 1987

D. Basri, *L'administration territoriale. L'expérience marocaine*, Bordas, Paris, 1990

M. Bahi, *Les compétences du wali, du gouverneur et d'autres agents d'autorité, Casablanca, Imprimerie Najah el Jadida,* 2005

A. Belal, *L'Investissement au Maroc (1912-1964) et ses enseignements en matière de* développement *économique,* Paris, La Haye, Mouton, 1968

A. Belal, *Développement et facteurs non économiques*, SMER, Rabat, 1980.

Y. Bellal, *Le cheikh et le calife. Sociologie religieuse de l'islam politique au Maroc*, ENS Edition Lyon, 2011

B. Belair, « La Promotion nationale. Bilan en 1963 », *Annuaire de l'Afrique du Nord*, 1963, pp. 161-177

W. Belarbi, « Les mobilisations sociales dans les territoires périphériques de Casablanca pendant les années 1990 », *L'Année du Maghreb, n°*12, 2015, http://journals.openedition.org/anneemaghreb/2423

M.A Benabdallah, « Repenser l'administration », in *1956-1996 : 40 ans d'administration*, Remald- série thèmes actuels, n°6, 1996, pp. 7-17

D. Ben Ali, « Etat et reproduction sociale au Maroc : le cas du secteur public », *Annuaire de l'Afrique du Nord*, vol. 26, 1987, pp. 117-131

D. Ben Ali, « Changement de pacte social et continuité de l'ordre politique », *Annuaire de l'Afrique du Nord*, » vol. 28, 1989, pp. 51-72

N. Benamour Lahrichi, « Etat et système financier au Maroc. Mutations et adaptations », Annuaire de l'Afrique du Nord, t. XXVI, 1987, pp. 219-240

S. Ben Bachir, *L'administration locale du Maroc*, Université Mohamed V, Casablanca, Imprimerie Royale, 1969

M. Benlahcen, « Moha ou Hamou Azzayani. De l'amghar de tribu au caid du Makhzen (1877-1914) », in *Histoire des amazighs*, Edition Bouregreg, Rabat, pp. 137-150

M. Benhima, « La cité de Derb Jdid », *Bulletin économique et social*,1959, n°80

A. Benhlal, « La politique marocaine des barrages », *Annuaire de l'Afrique du nord*, vol. 14, 1975, pp. 261-273

M. Benhlal, « Chroniques Intérieures. Maroc », *Annuaire de l'Afrique du Nord*, vol.36, 1997, pp. 214-218

M. Benidir, « Leaders associatifs et élus locaux au Maroc : épreuves de face-à-face et controverses dans les arènes du développement », *Politique africaine*, 2010, pp. 87-104

K. Bennafla, « Le Maroc, changement et faux semblants », *Confluences Méditerranée*, n°78, 2011, p. 9-24

K. Bennafla et M. Emperador, « Le « Maroc inutile » redécouvert par l'action publique : les cas de Sidi Ifni et Bouarfa », *Politique africaine*, n°120, 2010, pp. 67-86

K. Bennafla, and Haoues Seniguer, « Le Maroc à l'épreuve du printemps arabe: une contestation désamorcée? », *Outre-terre*3, 2011, pp. 143-158.

K. Bennafla (dir.), *Acteurs et pouvoirs dans les villes du Maghreb et du Moyen-Orient*, Paris, Karthala, 2015

M.Bennani-Chraibi, « Parcours, cercles et médiations à Casablanca.Tous les chemins mènent à l'action associative de quartiers », in M.Bennani-Chraibi et O.Filleul (dir.), Résistance et protestation dans les sociétés musulmanes, Paris, Presses de Sciences Po, 2003, p.293-352

M. Bennani-Chraïbi, *Scènes et coulisses de l'élection au Maroc : les législatives 2002*. Karthala, Paris, 2004

M. Bennani-Chraïbi et M. Jeghilaly, « La dynamique protestataire du mouvement du 20 février à Casablanca », *Revue française de science politique*, n°5, 2012, pp. 867-894

A. Ben Mlih, *Structures politiques du Maroc colonial. D'un « Etat » sultanien à un « Etat sédimental »,* thèse pour le doctorat d'État en sciences politiques, Paris, Université de Paris II

A. Ben Mlih, « Le champs politique Marocain entre tentative de réformes et conservatisme » *Maghreb-Machrek*, n°173, juillet-septembre 2001

A. Berrada, *L'entrepreneur marocain. Une élite en transition*, Thèse d'État, Université de Bordeaux, 1968

A. Berrada et S. Saadi, « Le grand capital privé marocain » in J-C Santucci (dir.), *Le Maroc actuel I*, Paris, Editions du CNRS, 1992

O. Bessaoud, « Les réformes agraires postcoloniales au Maghreb : un processus inachevé », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, 2016, n°5, pp. 115-137

M. Zirari – Devi, « La hisba au Maroc : hier et aujourd'hui » dans H. Bleuchot, *Les institutions traditionnelles dans le monde arabe*, Paris, Khartala, 1996p. 71-85

K. Bogaert, «The revolt of small towns: the meaning of Morocco's history and the geography of social protests », *Review of African Political Economy*, n°42, 2015, pp. 124-14

I. Bono, « Activisme associatif comme marché du travail. Normalisation sociale et politique par les activités génératrices de revenus », *Politique africaine*, vol. 120, 2010, pp. 25-44

I. Bono, « Pauvreté, exception, participation. Mobilisation et démobilisation dans le cadre de l'INDH », in M. Catusse, B. Destremau, E. Verdier (dir.), *L'État face aux débordements du social au Maghreb. Formation, travail et protection sociale*, Paris, Karthala, 2010, pp. 229-250

I. Bono, « Une lecture d'économie politique de la « participation des jeunes » au Maroc à l'heure du Printemps arabe », *Revue internationale de politique comparée* 2013, vol. 20, pp. 145-166.

A. Bouabid et L. Jaidi, *Déconcentration et gouvernance des territoires*, Rabat, Fondation Ali

Bouabid, 2008

A. Bouabid, A. El Messaoudi, *Technocratie versus démocratie*, Les Cahiers Bleus, Fondation Abderrahim Bouabid, Rabat, n°9, avril 2007

N. Bouderbala, M. Chraibi, P. Pascon, *La question agraire au Maroc*, Bulletin économique et social du Maroc, vol. 1, n°123-124, 1974 ; vol. 2, n°133-134, 1977

R. Bourqia et S.G. Miller (eds.), *In the Shadow of the Sultan. Culture, Power and Politics in Morocco*, Cambridge, Harvard University Press, 1999.

J. Bras, « Chronique marocaine », *Annuaire de l'Afrique du Nord*, tome XXVIII, 1989, pp. 608-666

J. Bras, « Chronique marocaine », *Annuaire de l'Afrique du Nord*, tome XXVIII, 1989, pp. 608-666

R. Bourquia, *Culture politique au Maroc à l'épreuve des mutations*, Paris, l'Harmattan, 2011

I. Bono, *Cantiere del Regno, Associazioni, Sviluppo e stili di governo in Morocco*, thèse de doctorat en sciences politiques, Université de Turin, février 2009

I. Bono, B.Hibou, H. Meddeb, M. Tozy, *L'Etat d'injustice au Maghreb. Maroc et Tunisie*, Karthala, Paris, 2015

M. Boufous, *Au service de l'Etat. Récit et témoignage* (1957-1971), Editions Marsam, Casablanca, 2001

R. Boujemaa, *Le fonctionnaire marocain*, Casablanca, Al Madariss, 1983

E. Burke III, *Prelude to Protectorate in Morocco. Precolonial Protest and Resistance, 1860-1912,* Chicago, The University of Chicago Press, 1976

M. Cammett, *Globalization and business politics in North Africa : A comparative perspective*, Cambridge university Press, 2007

R. Cattedra, *La Mosquée et la cité : la reconversion symbolique du projet urbain à Casablanca* Thèse de doctorat en géographie, Université François Rabelais de Tours, 2001.

R. Cattedra, « Chapitre I. Les grands projets urbains à la conquête des périphéries », *Les Cahiers d'EMAM,* n°19, 2010 (http://emam.revues.org/114)

M. Catusse, « Un état de droit pour les affaires », *Annuaire de l'Afrique du Nord*, CNRS Editions, vol. 37, 1998

M. Catusse, « Affaires, scandales et urnes de verre à Casablanca. Les ambiguïtés de la démocratie locale à l'ère de la bonne gouvernance », *Annuaire de l'Afrique du Nord*, vol. 39, 2001

M. Catusse « Au-delà de « l'opposition à sa Majesté » : mobilisations, contestations et conflits

politiques au Maroc », *Pouvoirs*, n° 145, 2013, pp. 31-46

M. Catusse, « Le charme discret de la société civile. Ressorts politiques de la formation d'un groupe dans le Maroc" ajusté », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 9, 2002, pp. 297-318.

M. Catusse, F. Vairel, « Ni tout à fait le même, ni tout à fait un autre. Métamorphose et continuité du régime marocain », *Maghreb-Machreck*, n°175, 2003, pp. 73-91

M. Catusse, et F. Vairel, « Question sociale et développement : les territoires de l'action publique et de la contestation au Maroc », *Politique Africaine*, 2010

M. Catusse, « *Le temps des entrepreneurs ? Politique et transformation du capitalisme au Maroc* », Paris, Maisonneuve & Larose, 2008

M. Catusse, R. Cattedra, M. Idrissi Janati, « Changer d'échelles de gouvernance? Réflexions autour de la promulgation de la Charte communale de 2002 au Maroc », *in* J. Miossec (dir.), *Terrains et échelons de la gouvernance: expériences en France et au Maghreb*, Paris, L'Hamattan, 2009, pp 139-169

M. Catusse et K. Karam, « Le développement contre la représentation ? La technicisation du gouvernement local au Liban et au Maroc », *in* M. Camau et G. Messadier (dir), *Démocraties et autoritarismes : fragmentation et hybridation des régimes*, Paris, Khartala, 2009, p.85-120

J. Chabih, *Les finances des collectivités locales au Maroc : essai d'une approche globale des finances locales*, L'Harmattan, Paris, 2000

A. Chahir, *Qui gouverne le Maroc. Etude sociologique du leadership politique local*, Centre marocain des sciences sociales, Casablanca, 2011

P. Chambergeat, « L'administration et le Douar », *Revue de Géographie du Maroc*, n°8, 1965, pp. 83-92

R. Chérifi, *Le Makhzen politique au Maroc hier et aujourd'hui*, Casablanca, Afrique-Orient, 1988

J.M. Chevassu, « Le rôle de l'État marocain dans la croissance : le blocage et la restructuration du secteur industriel », *Annuaire de l'Afrique du Nord*, vol. 26, 1987, pp. 195-217

M. Chouiki, *Ville et changement au Maroc. Quel changement véhicule la ville marocaine*, Rabat, Institut National d'Aménagement et d'Urbanisme, 2013

M. Chouiki, « Étude de cas en matière de changement en ville. La recomposition urbaine à Casablanca : du quartier à la ville dans la ville », Rabat, Institut National d'Aménagement et d'Urbanisme, 2013

A. Claisse, « Élections communales et législatives au Maroc-1983-1984 », *Annuaire de l'Afrique du Nord*, vol. 22, 1985, pp. 631-668

A. Claisse, « Stratégie d'aménagement et supports sociaux au Maroc », *Annuaire de l'Afrique du Nord*, n°22,1983

A. Claisse et B. Zyani, « Maroc », in J. Bouinot (dir.) « La vie des institutions régionales et locales à l'étranger », *Annuaire des collectivités locales*, tome 2, 1982, pp. 185-192

A. Claisse et B. Zyani, « Le Maroc en 1983 : les enjeux nationaux de la vie locale », in J. Bouinot, « Les institutions régionales et locales à l'étranger », *Annuaire des collectivités locales*, 1983, pp. 106-113

J. Dersh, R. Dumont, J. Berque, P. Marthelot, Y. Goussault, E.M. Ben Barka, *Réforme agraire au Maghreb,* Colloque sur les conditions d'une véritable réforme agraire au Maroc, coll. Les textes à l'appui, Maspero, 1963

T. Desrues, « L'emprise de la monarchie marocaine entre fin du droit d'inventaire et déploiement de la « technocratie palatiale » », *L'Année du Maghreb*, III, 2007

L. Dinia–Mouddani, « La reconstruction du service public au Maroc », in D. Guerraoui, N. El-Aoufi, J. Barreau, *Le devenir du service public : comparaison France-Maroc*, Paris, l'Harmattan, 1999, p. 29-45

A. Doumou (dir.), *L'État marocain dans la durée (1850-1985)*, Edino, Rabat (Publisud, Codesria), 1987 :
- K. Alioua, « État et contrôle de l'espace urbain ».

M. Dryef, « L'aménagement urbain du Grand Casablanca » in G. Vedel (dir.), *Édification d'un État moderne. Le Maroc de Hassan II*, Paris, Albin Michel, 1986, p. 211.

M. Dryef, *Urbanisation et droit de l'urbanisme au Maroc*, Paris, CNRS- Edition La porte,1993

A. Eddahbi, *Le gouverneur dans le cadre de l'organisation actuelle du Royaume du Maroc*, Mémoire D.E.S, Casablanca, 1980

A. Eddahbi, « Le gouverneur au Maroc », *Revue marocaine de droit et d'économie du développement*, Casablanca, n°1, 1982

J. El Adnani, M. Kenbib (coord.), *Histoire du Maroc indépendant. Biographies politiques*, Centre d'Histoire du Temps Présent, Université Mohammed V de Rabat, 2015 :
- M. El Qadery, « Aherdan Mhjoubi », pp. 18-24
- M. El Qadery, « Lahcen Lyouissi», p. 419-425

M. El Ayadi, *Religion, Etat et société*, thèse de doctorat d'État, Université Paris 7, 1997

H. Elboudari et D. Norman, *Les savoirs de l'administration : histoire et société au Maghreb du XVIe au XX e siècle*, Fondation du Roi Abdul-Aziz Al Saoud, collection Dialogue des deux rives, Casablanca, 2015, - M. Naciri, « L'administration locale à l'épreuve du temps », p. 351-366

H. El-Malki, « Le financement des plans marocains depuis 1960 », *Bulletin économique et social du Maroc*, n°32, 1971 p.19-39.

H. El Malki, « Capitalisme d'État, développement de la bourgeoisie et problématique de la transition », *Revue Juridique, Politique et Économique du Maroc*, n°8, 1980, pp. 207-228.

H. El-Malki, *30 ans d'économie marocaine :1960-1990*, Editions du CNRS, Paris, 1990

O. El Mandjra, « Les problèmes des investissements et de l'emploi dans le cadre du développement économique du Maroc », *Bulletin économique et social du Maroc*, n°80, 1959, p. 449-461

R. El Mossadeq, , « L'accession au trône, continuité ou transition? », *Annuaire de l'Afrique du nord*, n° 38, 1999, pp. 233-244.

M. El Yaagoubi, « La régionalisation avancée à la lumière du rapport de la commission consultative de la région », *Remald*, Janvier-Février 2014

R. Escallier, « Espace urbain et flux migratoire : le cas de la métropole économique marocaine, Casablanca », *Méditerranée*, tome 38, 1980, p. 3-14

R. Escalier, « De la tribu au quartier : les solidarités dans la tourmente. L'exemple marocain », Cahiers de la Méditerrannée, n°63, 2001, pp. 13-40

M. Ettayea, *Abderrahmane Youssoufi & les dessous de l'Alternance*, Telquel Media S.A, Casablanca, 2015

M. Ennaji et P. Pascon, *Le Makhzen et le Sous al-aqsa, la correspondance politique de la Maison d'Illigh, 1821-1894*, Éditions du CNRS, Paris et Ed. Toubkal, Casablanca, 1988,

M. Ennaji, *Le sujet et le mamlouk. Esclavage, pouvoir et religion dans le monde arabe*, Paris, Edition des Milles et Une Nuit, 2007

N. Es-Sallak, *Dérogations en urbanisme et rapports de pouvoirs au maroc. Cas de la ville de Fès* , Thèse de doctorat, Institut National d'Aménagement et d'Urbanisme, Rabat, mars 2016

Y. Fennich, *Paroles de Caïd. Point de vue : le Maroc entre février 2002 et avril 2005*, Transparence, Casablanca, 2005

E. Gellner, *Saints of the Atlas*, Weindefeld and Nicolson, Londres, 1969

A. Ghazali, « Contribution à l'analyse du phénomène associatif au Maroc », *Annuaire de l'Afrique du Nord*, tome XXVIII, 1989, p. 243-260

D. Goeury, « La visite royale comme réponse au stress territorial : les conséquences des manifestations rurales dans le Haut Atlas central et oriental marocain », *L'Espace Politique*, n°24, 2014 http://espacepolitique.revues.org/3242 (consulté le 20 juin 2016).

O. Goundafi, *Un caïd du Maroc d'Antan. Taïeb Goundafi (1855-1928)*, Marsam, Casablanca, 2013

J. Gourdon, « Chronique politique », *Annuaire de l'Afrique du Nord*, vol. 10, 1971, pp. 322-334

D. Guerraoui et X. Richet, *Stratégies de privatisation. Comparaison Maghreb-Europe*, Paris, L'Harmattan, 1995 :
- L. Dinia–Mouddani, « La reconstruction du service public au Maroc », p. 29-45
- J.P Bras, « Les enjeux socio-culturels des privatisations au Maroc et en Tunisie », p.197-205

R. Gruner, *Du Maroc traditionnel au Maroc moderne. Le contrôle civil au Maroc*, (1912-1956), Paris, Nouvelles Editions latines, 1984

B. Hamdouch, « Le Maroc et les sociétés multinationales », *Bulletin économique et social du Maroc*, n°136-137, 1977, pp. 87-121

M. Hamdouchi, *Le statut de la sureté nationale marocaine. Quelques aspects socio-juridiques,* Mémoire pour l'obtention du diplôme d'Etudes supérieures en droit, Faculté des sciences juridiques, économiques et sociales, Casablanca, octobre 1985

Hamouda El Caïd, *Le gouverneur et la gestion des affaires locales*, Imprimerie Idéale, Casablanca, 1996

Hamouda El Caïd, *Le concept de l'autorité locale au Maroc. Évolution et pratique*, Imprimerie ROTACO, Casablanca, 2011

A Hammoudi, *Master and Disciple. The Foundations of Moroccan Authoritarianism*, Chicago, University of Chicago Press, 1997

A. Hamoudi, « Eléments d'anthropologie des monarchies à partir de l'exemple marocain », in R. Leveau, Hammoudi, (dir.), *Monarchie arabes. Transitions et dérives dynastiques,* 2002, pp. 45-59

S. Haouès-Jouve, *20 ans de politique d'assainissement à Casablanca : enjeux, acteurs et limites. 1976-1997*, Thèse de doctorat en urbanisme et aménagement, Institut Français d'Urbanisme, Université de Paris VIII, 1999

D. Hauw, *Les opérations de relogement en habitat collectif à Casablanca (Maroc), de la vision des aménageurs aux pratiques des habitants*, Thèse de doctorat en géographie, université de Tours, 2004.

B. Hibou, « La décharge, nouvel interventionnisme ? », *Politique africaine*, n°73, mars 1999, pp. 5-31.

B. Hibou, « Les enjeux de l'ouverture au Maroc : dissidence économique et contrôle politique», *Les Etudes du CERI,* n° 15, avril 1999

B. Hibou, M. Tozy, « De la friture sur la ligne des réformes : la libéralisation des télécommunications au Maroc », *Critique internationale*, vol 14, 2002, pp. 91-118

B. Hibou, M. Tozy, « Une lecture d'anthropologie politique de la corruption au Maroc: fondement historique d'une prise de liberté avec le droit », Tiers-Monde, n°41, 2000, pp. 23-47

B. Hibou et M. Tozy, « La lutte contre la corruption au Maroc : vers une pluralisation des modes de gouvernement ? », *Droit et société*, 2009, n° 72, pp. 339-357.

B. Hibou, M. Tozy, « Les enjeux des élections au Maroc en 2002 », *Études du CERI*, 2002

B. Hibou et M. Tozy, « Une lecture wébérienne de la trajectoire de l'État au Maroc », *Sociétés Politiques Comparées*, 37, septembre-décembre 2015

B. Hibou, « Maroc, d'un conservatisme à l'autre », in J.F Bayart, R. Banegas, R.Bertrand, B. Hibou, F. Mengin, *Legs colonial et gouvernance contemporaine*, vol.2, Paris, FASOPO, 2006 b, pp.123-186

B. Hibou, *Le mouvement du 20 février. Le Makhzen et l'antipolitique. L'impensé des réformes au Maroc*, Dossiers du CERI, 2011, pp. 1-12

« Doing Postcolonial Studies Differently », Interview of Mohamed Tozy by Béatrice Hibou, *International Political Sociology,* vol. 7, n° 4, December 2013,

B. Hibou, I. Bono (dir.), Le gouvernement du social au Maroc, Karthala, Paris, 2016 :
- Y. Berriane, « Construire l'espace du social. Les multiples figures de l'intermédiation dans les maisons des jeunes à Casablanca », pp. 45-83
- A. Bendella, « Une catégorie juridique pour gouverner la question du social », pp. 275-321
- L. Bouasria, « La main invisible du service domestique. Tsemsir et production de l'ordre social à Casablanca », pp. 321-360

B. Hibou et M. Tozy, *L'Etat au Maroc, L'imaginaire impérial au coeur de l'Etat nation*, Karthala, Paris, à paraître en 2020

J. House, « L'impossible contrôle d'une ville coloniale. Casablanca, décembre 1952 », *Genèse*, 2012, n° 86, pp. 78-103

M. Ibrahimi, *La commune marocaine : un siècle d'histoire. De la veille du protectorat à 2009*, Remald, collection thèmes actuels Rabat, 2010

A. Iraki, *Petites villes et villes moyennes : État, migrants et Élites locales. Cas de trois villes de la Région nord-ouest marocaine*, Thèse de doctorat d'État es-Lettres et sciences humaines, option géographie, Université de Paris I, juin 1999

A. Iraki, *Des notables du Makhzen à l'épreuve de la gouvernance. Elites locales, territoires, gestion urbaine et développement au Maroc*, Rabat, Institut National d'Aménagement et d'urbanisme, 2002

A. Iraki, « Réformes institutionnelles, refonte des territoires et rapports de pouvoirs dans la ville », Les Cahiers d'EMAM, n°19, 2010 (URL : http://emam.revues.org/116

A. Iraki et A. Ziadi, « Cadres techniques : cadres communaux et refontes administratives dans

les grandes villes du Maroc : le cas de Casablanca », in L. Zaki (dir.), *L'action urbaine au Maghreb. Enjeux professionnels et politiques*, Paris, Editions Khartala, 2011, p 117-142

A. Iraki & M. Tamim, « Réformes institutionnelles récences, refontes politiques administratives des territoires et nouvelles formes de gouvernance urbaine, *Les Cahiers d'EMAM*, n°17, 2009, p. 85-14

A. Jafry, *La commune contre l'élu*, Centre marocain des sciences sociales, Casablanca, 2012

L. Jaidi, « L'industrialisation de l'économie marocaine : acquis réel et modalités d'une remise en cause » in J.C Santucci (dir.*), Le Maroc actuel*, IREMAM-CNRS, Paris, 1992, pp. 91-117

L. Jaidi, « Chronique économique », *Annuaire de l'Afrique du Nord*, 1980, pp. 637-662

L. Jaidi, « Chronique économique. Partie I : Bilan du plan quinquennal, 1973-1977 », *Annuaire de l'Afrique du Nord*, 1978, p. 490

R. Jamous, *Le sultan des frontières, Essai d'ethnologie historique du Maroc*, Société d'ethnologie, Nanterre, 2017.

F. Joly, « Casablanca. Éléments pour une étude de géographie urbaine », *Cahiers d'outre-mer,* n°2, avril-juin 1948, pp. 119-148

M. Kably (éd.), *Histoire du Maroc, réactualisation et synthèse*, Publication de l'Institut royal pour la recherche sur l'histoire du Maroc, 2011

A. Kaioua, « Le Grand Casablanca. Institution et gestion urbaine », Communication, Séminaire « Territoire et urbanisation », Institut National d'Urbanisme-École de Gouvernance » , Rabat, 10 février 2015

A. Kaioua, « Les grosses fortunes économiques et industrielles à Casablanca », *Cahiers de la Méditerranée*, n° 46-47, 1993, p. 332-337.

A. Kaouia, *Casablanca, l'industrie et la ville*, Tours, Urbama, fascicule de recherches, n°30, tome 1, 1999

A. Khattabi, « Traits caractéristiques de la politique de décentralisation et de régionalisation au Maroc », in, *1956-1996 : 40 ans d'administratio*n, Remald, n°6, 1996

M. Kharoufi, « Espaces urbains, pouvoirs urbains et mouvements sociaux », in M. Kharoufi (dir.), *Gouvernance et sociétés civiles. Les mutations urbaines au Maghreb*, Afrique Orient, Casablanca, 2000 pp. 35-59

M. Kenbib, *Contribution à l'histoire contemporaine du Maroc*, Publication de la faculté des lettres et des sciences humaines de Rabat, 1996

M. Kenbib, *Du protectorat à l'indépendance. Problématique du Temps présents*, Centre d'Histoire du Temps Présent, Université Mohammed V de Rabat, 2006.

M. Kerzazi, « Les centres ruraux et petits centres urbains, outils de structuration de l'espace rural au Maroc », *L'urbanisation des campagnes au Maroc*, 2010, vol. 162

A. Laamrani, *Le rôle du gouverneur au Maroc*, L'Harmattan, Paris, 2016

D. Lambert, « Du local au colonial. Les notables municipaux français au Maroc (1912-1939) », *Outre-mers*, n°370-371, 2011, p. 111-123

A. Lamnaouer, « Les forces armées royales du Maroc », *Les champs de Mars*, La documentation française, 2007, p. 119-138

A. Laroui, *Les Origines sociales et culturelles du nationalisme marocain (1830-1912),* Maspéro/Centre culturel arabe, Paris et Casablanca, 3ème édition, 2009 (première édition, 1977)

G. Lazarev, *Les politiques agraires au Maroc. 1956-2006. Un témoignage engagé*, Ed. Economie critique, Rabat, 2012

R. Leveau, *Le fellah marocain défenseur du trône*, Paris, Presses de la FNSP, Paris, 1976

M. Lhababi, *Le gouvernement marocain à l'aube du 20 e siècle*, 1975 (2eme édition)

B Lopez Garcia, « Le Makhzen, la « Amma et l'arbitre au Maroc : administration et société civile aux élections locales et législatives 1992-1993 », *Annuaire de l'Afrique du Nord*, vol. 31, p. 415-436

M. Madani, « Le Basrisme en cinq tableaux », *Zamane,* janvier 2016, n°62, p. 44-46

M. Mahdi, « Devenir du foncier agricole. Un cas d'accaparement des terres », *New Medit*, *Mediterranean Journal of Economics, Agriculture and Environment*, 2014, vol. 13, no 4, p. 2-10.

S. Maoui & M. Wazif, « Étendard de lutte ou pavillon de complaisance ? S'engager sous la bannière du Mouvement du 20 février à Casablanca », in A. Allal et T. Pierret, *Devenir révolutionnaires. Au coeur des révoltes arabes*, Armand Colin, Paris, 2013, pp 55-85.

O. Marais, « Élites intermédiaires, pouvoir et légitimité dans le Maroc indépendant » *Annuaire de l'Afrique du Nord*, vol. 10, 1972, pp. 179-201

K. Marshall Johnson, *Urban gouvernement for the prefecture of Casablanca*, Praeger Publishers, 1970

A Midaoui, *Les entreprises publiques au Maroc et leur participation au développement,* Casablanca, Afrique Orient, 1981

D. Melloni, « La constitution marocaine de 2011 : une mutation des ordres politique et juridique marocains », *Pouvoirs*, 2013, n°2, pp. 5-17

J. Miossec (dir.), *Terrains et échelons de la gouvernance: expériences en France et au Maghreb*, Paris, L'Hamattan, 2009, :
-M. Catusse, R. Cattedra, M. Idrissi Janati, « Changer d'échelles de gouvernance? Réflexions

autour de la promulgation de la Charte communale de 2002 au Maroc », pp 139-169
- A. Kaouia, « Gouvernance urbaine et politique d'agglomération, le Cas du Grand Casablanca », p.79-118
- A. Moujahid, « Le wali, pivot de la gouvernementalité, mythe ou réalité. Réflexion sur quelques aspects de la gouvernabilité urbaine au Maroc à travers quelques cas vécus » pp. 277-325

C. de Miras (dir), *Intégration à la ville et services urbains au Maroc*, Rabat, INAU-Paris, 2005 :

C de Miras., X Godard., « Les firmes concessionnaires de service public au Maroc: Eau potable, assainissement et transports collectifs », *Méditerranée*, 2006, p. 113-124

J. Y Moisseron, « Gouvernance territoriale au Maroc », *Maghreb - Machrek*, n° 219, 2014

M.Monjib, *La monarchie marocaine et la lutte pour le pouvoir. Hassan II face à l'opposition nationale de l'indépendance à l'Etat de l'exception*, Paris, L'Harmattan, 1992

A. Moujahid, *Le gouvernement du Grand Casablanca à l'épreuve de la gouvernance urbaine : gouvernance, planification urbaine et aménagement urbain du Grand Casablanca*, Thèse de doctorat en géographie et aménagement, Université Paul Valery Montpellier, 2008

M Mounfiq, « Les émeutes de juin 1981 », in M. Rollinde et D. Le Saout (dir.), *Emeutes et mouvements sociaux au Maghreb. Perspectives comparées*, Khartala/Institut Maghreb-Europe, Paris, 1999 pp. 255-263

R. Montagne, « Naissance du prolétariat marocain », *Cahiers de l'Afrique et de l'Asie*, Paris, Ed. Peyronnet, 1952

M. Naciri, « Pouvoir de commandement, espace rural et modernisation au Maroc » in G. Bataillon, *État, pouvoir et espace dans le Tiers-Monde*, P.U.F., Paris, 1977, pp. 65-84

M. Naciri, « Territoire : contrôler ou développer, le dilemme du pouvoir » in A. Roussillon (dir.), *Un Maroc en transition : alternance et continuité*, *Maghreb-Machrek*, n° 164, avril-juin 1999, pp. 9-36

M. Naciri, « L'aménagement des villes et ses enjeux » *Maghreb-Machrek*, n° 118, 1987, pp. 46-70

M. Naciri, « L'administration locale à l'épreuve du temps », dans H. Elboudari et D. Norman, *Les savoirs de l'administration : histoire et société au Maghreb du XVIe au XX e siècle*, Fondation du Roi Abdul-Aziz Al Saoud, collection Dialogue des deux rives, Casablanca, 2015, p. 351-366

M. Naciri, « L'eau à Fès. Miroir social et politique d'une société urbaine », *Critique économique*, n°7, 2002, pp. 5-29

H. Nicolas-Mourier, « Les collectivités locales dans l'administration territoriale du royaume du Maroc », *Annuaire de l'Afrique du Nord*, vol.2, 1965, pp. 129-160

S. Ossman, *Picturing Casablanca. Portraits of power in a Modern city*, Berkely, Cal., University of California Press, 1994

M. Oubenal et A. Zeroual, « Les transformations de la structure financière du capitalisme marocain », *Revue Marocaine des Sciences Politiques et Sociales*, 2017, pp. 137-160.

G. Oved, « Problèmes du développement économique au Maroc », *Revue Tiers monde*, n°7, 1961, pp. 335-398

P. Pascon, *La maison d'Iligh et l'histoire sociale du Tazerwalt*. Société Marocaine des Editeurs Réunis, Rabat, 1984

P. Pascon, *Le Haouz de Marrakech*, Centre universitaire de la recherche scientifique, Rabat, 1983 (1977)

R. Pasquier, *La planification urbaine au Maroc, acteurs formels et informels : l'expérience du Grand Casablanca* , Master ISUR, IEP Rennes, 2005

M. Peraldi, M. Tozy (dir.), *Casablanca: figures et scènes métropolitaines*, Karthala, Paris, 2011 :

A. Rachik, *Casablanca : l'urbanisme de l'urgence*, Impr. Najah el jadida, Casablanca, 2002

A. Rachik, *Ville et pouvoirs au Maroc*, Éditions Afrique-Orient, Casablanca, 1995

A. Rachik, « Casablanca : politiques urbaines et pressions sociales », Naqd, Revue d'études et de critique sociale, n°16, 2002, pp.57-65

A. Rachik, « Périphérie, émeutes et politique urbaine : le cas de Casablanca », *Horizon maghrébin*, n°25-26, 1994, pp. 224-235

H. Rachik, *Sociologie, Anthropologie & Science politique au Maroc. Jalons théoriques, thématiques et institutionnels 1959-2006*, Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur, de la formation des cadres et de la recherche scientifique, novembre 2007

R. Raymondand, « Balance des paiements au Maroc », *Bulletin économique et sociale*, n°79, 1958

J. Régnier et J. C. Santucci, « Armée, pouvoir et légitimité au Maroc », dans (dir.) *Elites, Pouvoir et Legalité au Maghreb*, Aix-en-Provence, CNRS, 1973, pp. 141-182

N. Rochd, « Une métropole portuaire d'Afrique du Nord : Casablanca. Explosion urbaine et planification », *Les Annales de la recherche urbaine*, N°46, 1990, pp. 113-118

M. Rollinde, « L'Alternance démocratique au Maroc : une porte entrouverte », *Confluences Méditerranées*, n°51, 2004, p. 57-67

M. Rollinde, *Le mouvement marocain des droits de l'homme. Entre consensus national et engagement citoyen*, Khartala, Paris, 2002

N. Rouini, « État société civile rapport de confiance ou de méfiance », *Remald,* mai juin 2014, n°116

M. Rousset : *Une vie marocaine, 1963-2013*, Éditions La Porte, Casablanca, 2013

M. Rousset, « Le rôle du Ministère de l'Intérieur et sa place au sein de l'administration marocaine », *Annuaire de l'Afrique du Nord,* vol. 7, 1969, pp. 91-106

M. Rousset, « État et secteur public au Maroc : une nouvelle approche de l'intervention économique de l'État », *Annuaire de l'Afrique du Nord*, 1987, vol. 26, pp. 267-282

S. Saïdi, *Concentration financière et formation des groupes privés marocains*, Okad, Rabat 1989

J. Salmi, « La politique de développement ou le développement de l'inégalité », *Bulletin Economique et Social*, n° 136-137, 1977p. 47-65

J.N Slater, *Civil Society and Political Change in Morocco*, London & New York, Routledge, 2007

J.N Slater, *Morocco: Challenges to tradition & modernity*, London & New York, Routledge, 2010

J C. Santucci, « Chronique politique-Maroc, *Annuaire de l'Afrique du Nord*, vol. 20, 1981, pp. 577-582

J.C Santucci, « Effet banque mondiale et conjoncture économique au Maroc », *Annuaire de l'Afrique du Nord*, 1995, p. 713.

J. C Santucci, « État de droit et droits de l'État au Maroc. Réflexions à propos du conseil consultatif des droits de l'homme. L'état de droit et le monde arabe », *Annuaire de l'Afrique du Nord*, vol. 34,1995 pp. 289-300

J.C Santucci, « Les élections législatives marocaines de juin 1977 », *Annuaire de l'Afrique du Nord*, 1979, pp. 215-242

A. Sedjari (dir.), *Etat, espace et pouvoir local. Réflexions sur le Maroc et les pays en développement*, Editions Guessous, Rabat, 1991 :
-J.P Bras, « A la recherche des élites locales » pp. 137-147
-B. Zyani, « Espace urbain et gestion des grandes villes », pp. 149-171

A. Sedjari (dir.), *Etat-nation et prospective des territoires*, L'harmattan, Paris, 1996 :
- M. Naciri, « Développement et maitrise du territoire »
- B. Zyani, « Bureaucratie territoriale et développement rural, pp. 239-249

P. Signoles, G. El-Kadi, and R. Sidi Boumedine, *L'urbain dans le monde arabe. Politiques, instruments et acteurs*, Paris, CNRS éditions,1999 :
- M. Ameur, "Les associations de quartier, nouveaux acteurs en milieu urbain marocain", pp. 339-354

-A. Kaioua, « L'évolution récente des outils d'aménagement industriel au Maroc : de nouveaux acteurs et de nouvelles stratégies », pp. 135-161
- A. Iraki, « Aménagement urbain et acteurs locaux : le cas de Kelaa es-Sraghna », pp. 221-

P. Signoles, (éd.) *Territoires et politique*s *dans les périphéries des grandes villes du Maghreb*, Karthala, Paris, 2014

M. Souag, *Un barrage de sucre*, Marsam, Casablanca, 2016 (2014)

M. Soussi, *Le caid Najem*, Publications de l'Institut Royal de la Culture Amazigh, n°28, Rabat, 2013

W. D Swearing, « Terre, politique et pouvoir au Maroc », *Revue de l'Occident musulman et de la Méditerranée*, n°45, 1987, pp. 41-54

S. Tangeaoui, *Les entrepreneurs marocains : pouvoir, société, modernité*, Paris, Karthala, 1993

A. Tourabi, L. Zaki, « Maroc : une révolution royale ? », *Mouvements*, n° 66, 2011 p. 98-

J.-F. Troin (dir.), *Maroc. Régions, pays, territoires*, Casablanca, Tarik Editions, 2002

J.-F. Troin, « De la région coloniale à la région actuelle. Mode d'approche et affinage successif », *Revistas de Estudios Internacionales Mediterranéos*, n°9, 2010

M. Tozy, *Monarchie et islam politique au Maroc*, Les Presses de Sciences Po., Paris, 1999

M. Tozy, « Monopolisation de la production symbolique et hiérarchisation du champ politico-religieux au Maroc ». *Annuaire de l'Afrique du Nord*, *18*, 1980, pp. 219-234.

M. Tozy, « Représentation/intercessions : les enjeux de pouvoir dans les champs politiques désamorcés au Maroc » in M. Camau (dir.), *Changements politiques au Maghreb,* n° spécial de l'Annuaire *de l'Afrique du Nord,* tome XVIII, Paris, Editions du CNRS, 1989, pp. 153-168

M.Tozy, « Morocco's elections.Islamists,Technocrats, and the Palace », Journal of Democracy, vol.19,n°1, *January 2008,* p.34-41

M. Tozy, « Crise des élites et restructuration du champ politique par le haut. Le « parti Authenticité et modernité », *Les Cahiers Bleus*, Fondation Abderrahim Bouabid, Rabat, n°13, 2009, p. 7-19

M. Tozy, « Du service du Dieux au service du prince. Entre bavardage médiatique et veau du silence », in A. Zambiras et J.F. Bayart *La cité culturelle. Rendre à Dieux ce qui revient à César,* 2015, pp. 119-155

M. Tozy (dir.), *Elections au Maroc, entre partis et notables (2007-2009),* Publication du Centre Marocain des Sciences Sociales, Casablanca, 2010
- M. Tozy, « Introduction », pp. 11-26
- N. Boujari, « Le politiquement autre. Acteurs en scène à la périphérie de Casablanca », pp.161-1999

-M. Tamim , M. Tozy, « Politique des marges et marge du politique. Les logiques du vote collectif à Ouneine », pp. 107-160

F. 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 de doctorat. Aix-Marseille 3, 2005

F. Vairel, *Politiques et mouvements sociaux au Maroc. La révolution désamorcée*, SciencesPo, Paris, 2014

E. Van Buu, « Maroc-chronique juridique », *Annuaire de l'Afrique du Nord*, tome XXXII, 1993, p. 569-572

P. Vermuren, *Le Maroc en transition*, La Découverte, Paris, 2001

P. Vermuren, *Le Maroc de Mohamed VI, la transition inachevée*, La Découverte, Paris 2009

V. Veguilla del Moral, *Politique du poulpe à Dakhla. Action publique, ressources naturelles et dynamiques sociales*, Thèse de doctorat en Science politique, IEP Aix, Aix Marseille université, 2011, chapitre 4, p. 356-423

J. Waterbury, *Le commandeur des croyants. La monarchie marocaine et son élite*, Paris, PUF, 1975

N. Zarrouk, « La concrétisation du nouveau concept d'autorité dans la promotion des investissements », REMALD n°25, 2001, pp. 53-68

L. Zaki, *Pratiques politiques au bidonville, Casablanca (2000-2005),* Thèse pour l'obtention du doctorat de sciences politiques, Institut d'études politiques, Paris, 2005

L. Zaki (dir.), *Terrains de campagne au Maroc. Les élections législatives de 2007*, Khartala, Paris, 2009

L. Zaki, « L'électrification temporaire des bidonvilles casablancais » Aspects et limites d'une transformation « par le bas » de l'action publique. Le cas des Carrières centrales, *Politique africaine*, 2010, n° 120, pp. 45-66

F. Zaim , A. Zakar *Politiques régionales et locales au Maroc : essai sur les mutations des modalités et des mécanismes du contrôle de l'espace*, Thèse de doctorat, Université des Sciences sociales de Grenoble, 1982.

T. Zair, *La gestion décentralisée du développement économique au Maroc*, Paris, L'Harmattan, 2007

A. Zeroual, « Modernisation néolibérale et transformation du profil des dirigeants des entreprises publiques au Maroc. Cas de la Caisse de Dépôt et de Gestion (CDG) : 1959-2009 », *Afrika Focus*, Vol. 27, n° 2, 2014

M. Zriouli, *Édification de la région économique au Maroc : approche prospective, fondements et implications*, Edition Okad, Rabat, 1996

A. Zyadi, *Acteurs institutionnels et périphéries urbaines d'une métropole : cas de Casablanca,* Memoire du cycle supérieur, INAU, Rabat, 2007

B. Zyani, « Habitat, contrainte foncière et développement urbain à Casablanca », *Annuaire de l'Afrique du Nord*, Editions du CNRS, tomes XXV, 1986, pp.213-229

B. Zyani, *L'arrondissement urbain au Maroc, sa place dans l'organisation administrative locale*, thèse de doctorat, Paris II, 1982

W. Zartman, *Problems of New Power: Morocco*, New York, Atherton Press, 1964

SUR LES TRANSPORTS URBAINS :

A. Eddahbi, « La concession de service public : cas du transport public urbain à Casablanca », *Revue marocaine de droit et d'économie du développement*, n° 19, 1989, p.110

Chanson-Jabeur C., « Réseaux de transport et services urbains au Maghreb : rapports entre logique technique, système politique et dynamiques urbaines», Recherches PRUD 2002-2003, Ministère français des Affaires étrangères, ISTED - GEMDEV, synthèse des résultats, avril 2004, p. 57-65

V. Centeno et S. Lafosse Pablo, « La densification récente de Lima et ses défis en matière de logement et de transport », *Problèmes d'Amérique latine*, 2013, n° 90, p. 39-56

L. Cheddadi, *Les transports intérieurs au Maroc*, Thèse de géographie, Université Panthéon-Sorbonne, Paris, 1997

S. Cissokho, « Réformer en situation de « décharge » : les transports publics à Dakar durant les mandats d'Abdoulaye Wade », *Politique africaine*, 2012, n°126, p. 163-184

M. Chouiki (dir.), *Le transport urbain à Casablanca* , Union géographique marocaine, publications Section-Casablanca-Ain Chok, 2006

M. Carmona, *Tramway : le coût d'une mode*, Institut Français des Sciences et Technologies des transports, de l'Aménagement et des Réseaux, Paris, 2001

R. Darbéra, « Les transports collectifs à Casablanca, une privatisation trop régulée », *Recherche Transports Sécurité*, n° 31, Paris, 1991, p.63-73

Diaz Olvera Lourdes *et al*., « À l'écart de l'école ? Pauvreté, accessibilité et scolarisation à Conakry », *Revue Tiers Monde*, 2010, n° 202, pp. 167-183

C. de Miras et X.Godard, « Les firmes concessionnaires de service public au Maroc : Eau potable, assainissement et transports collectifs », *Méditerranée*, 2006.

A. Guézéré, « Territoires des taxis-motos à Lomé : de la pratique quotidienne à la recomposition des espaces urbains et des liens sociaux », *Géographie, économie, société*, 2012, vol. 14, pp. 53-72

E. Henry, « Gigantisme métropolitain et gestion des transports à Sao Paulo », *Revue française d'administration publique*, n° 107, 2003/3, pp. 409-419

M. El Karfi, *La gestion déléguée de transport collectif urbain par autobus à Casablanca*,Thèse de Master Spécialisé Management Services Publics, ISCAE, Casablanca, 2004.

X.Godard (dir.) *Les transports et la ville en Afrique au Sud du Sahara: le temps de la débrouille et du désordre inventif,* Paris, Karthala, 2002

M. El Merghadi, « Le sauvetage du service public local. L'expérience concluante de la régie des transports urbains à Fès » in D. Guerraoui, N. El-Aoufi, and J. Barreau. *Le devenir du service public : comparaison France-Maroc*, L'Harmattan, Paris, 1999, pp. 177-185

J. Le Tellier, « Les grands taxis : approche du système de transport et de la mobilité au Maroc », *Annales de Géographie*, n° 642, 2005, pp. 163-186

J. Le Tellier, *Les recompositions territoriales dans le Maroc du Nord. Dynamiques urbaines dans la péninsule tingitane et gouvernance des services de base à Tanger et à Tétouan*, thèse de doctorat en géographie, Université Aix Marseille, 2006

C. Paquette, « Mobilité quotidienne et accès à la ville des ménages périurbains dans l'agglomération de Mexico. Une lecture des liens entre pauvreté et mobilité » *Revue Tiers Monde*, n°1, 2010, pp. 157-175

B. Rachidi, « L'impact de la privatisation sur le secteur des transports urbains collectifs au Maroc », *Revue Marocaine de droit et d'économie du développement*, n°19, 1989, p. 117

S. Randeria et C. Grunder, « Comment l'État et la Banque mondiale gèrent les déplacements de populations à Mumbai », *Critique internationale*, 2012, n° 54, p. 81-99

C. Ruben, L. Gonzales, J.P Wolf, « Le tramway entre politique de transport et outil de réhabilitation urbanistique dans quelques pays européens : Allemagne, Espagne, France et Suisse », Annales de géographie, n°6, 2013, pp. 619-643

S. de Tapia, « Entre « Nord » et « Sud » : le dynamisme international des transporteurs turcs », *Autrepart*, 2004, n° 32, p. 169-186

S. Souchaud et M.F Prévot-Shapira, « Introduction : Transitions métropolitaines, densification, verticalisation et étalement », *Problèmes d'Amériques Latine*, 2013, n°90, pp. 5-16

T. Zhiri Oualalou, G. Makhlouf , « Le système de transport à Casablanca : logiques techniques, systèmes politiques locaux et dynamiques urbaines », in de Miras (éd), *Intégration à la ville et services urbains au Maroc*, INAU/IRD, Rabat, 2005

BIBLIOGRAPHIE INSTITUTIONNELLE

- **Documenst-études-rapports (par ordre chronologique)**

Plan quinquennal 1960-1964, le développement industriel, Royaume du Maroc, Ministère de l'Économie nationale et des Finances, Éditions de la division de la coordination économique et du plan, novembre 1961

Plan de développement économique et social, 1973-1977, volume II, développement sectoriel, Royaume du Maroc, Premier ministre, secrétariat d'Etat au développement régional et à la formation des cadres, Editions direction du plan et du développement régional, 1972

L'exécution des deux premières tranches du plan de développement économique et social 1973-1977 et les perspectives pour la période 1975-1977, Royaume du Maroc, Premier ministre, secrétariat d'État au plan et développement régional, direction du plan et développement régional, Volume I réalisation, mai 1975.

Plan de développement économique et social, 1981-1985. Royaume du Maroc, Ministère du plan et du développement régional, direction de la Planification :
1981-1985, Plan de Relance, Royaume du Maroc, Ministère du plan, de la formation des cadres et de la Formation Professionnelle (brochure)

Le Guide de l'Agent d'autorité, Publication du Ministère de l'Intérieur, 1982

La RATC face à la croissance dynamique de Casablanca, Communication présentée par Ahmed Faycal El Kadiri, directeur général de la RATC, Colloque de l'AIMF sur les transports urbains à Casablanca, 1988.

Courrier n°38 de Monsieur Le Ministre d'État, Ministre de l'Intérieur à Messieurs les Wali des régions de Grand Casablanca-Rabat Sale Zemmour Zaers-Fès Boulemane-Meknès Tafilalet-Souss Massa Draa-Doukkala Abda, Royaume du Maroc, Ministère de l'Intérieur, Secrétariat Général, Direction des Régies et Services concédés, 19 avril, 1999.

Courrier n°120 de Monsieur Le Ministre d'État, Ministre de l'Intérieur à Monsieur le Wali de la Région du Grand Casablanca, Royaume du Maroc, Ministère de l'Intérieur, Secrétariat Général, Direction des Régies et Services concédés, 1er avril, 1999. « Objet : Situation de la RATC ». Document interne

Parcours de l'investisseur au Maroc, Phase II, Étude USAID-Price-Waterhouse, mars 2000

Évolution de la situation de la RATC, Wilaya de Casablanca, août 2001. Document interne
Situation et perspective de redressement de la RATC, Wilaya de Casablanca, août 2001. Document interne

Situation du secteur des transports publics urbains. Dossier à l'attention de Monsieur le Ministre, Royaume du Maroc, Ministère de l'Intérieur, Secrétariat général, Direction des régies et services concédés, Février 2002. Document confidentiel

Données relatives à la situation financière et techniques de la RATC, Mars 2003. Document interne.

Contrat-programme de la RATC pour la période du 1er Mai au 31 décembre 2003, Ministère de l'Intérieur, Wilaya de la Région du Grand Casablanca, Communauté urbaine de Casablanca, Régie Autonome de transport urbain de Casablanca.

Dossier s/le transport urbain à Casablanca. Réunion du Mercredi 23 juillet 2003 avec Monsieur le Wali Secrétaire général, Royaume du Maroc, Ministère de l'Intérieur, Secrétariat général, Direction des régies et services concédés. Document confidentiel

Convention de Gestion déléguée du service de transport collectif urbain par autobus, Wilaya du Grand Casablanca, 2004

« Réflexion sur le statut de wali de région », *Lettre des collectivités locales*, bulletin trimestriel d'information de la Direction générale des collectivités locales, avril-juin 2005, Ministère de l'intérieur, p. 6-7.

Comité de suivi de la Gestion déléguée du transport urbain par bus, Royaume du Maroc. Ministère de l'Intérieur. Wilaya de la Région du grand Casablanca. Commune urbaine de Casablanca. Procès-verbal de la réunion tenue
- le 1er juillet 2005 à la Commune urbaine de Casablanca.
- le 4 aout 2005 à la Commune urbaine de Casablanca.
- le 26 décembre 2005à la Commune urbaine de Casablanca.
- le 5 septembre 2006 à la Commune urbaine de Casablanca
- le 26 décembre 2005 à la Commune urbaine de Casablanc
- le 31 aout 2006 à la Commune urbaine de Casablanca
- le 10 octobre 2007 à la Commune urbaine de Casablanca.

Rapport sur l'activité du délégataire Mdina Bus, Casablanca-2004-2006, Ministère de l'intérieur, Direction des régies et Services concédés, Octobre 2007. Document Confidentiel

Etude d'un Plan de déplacement urbain, d'un compte transport de voyageurs, d'une restructuration des réseaux de transport collectif, et d'un plan de circulation, Wilaya du Grand Casablanca.

Analyse du contrat de Gestion déléguée, Valyans-Mdina Bus, Accompagnement à la définition du plan de redressement de la société, Rapport final, partie II- Juillet 2008, Partie II. Document interne

Protocole d'accord, Ministère de l'Intérieur, Royaume du Maroc, « visant à mettre en place un plan de rééquilibrage économique et financier de la société délégataire », 3 aout 2008. Document interne

Plan d'actions global, Valyans-Mdina Bus, Accompagnement à la définition du plan de redressement de la société, Rapport provisoire, 2008. Document interne.

Maroc-Secteur des Déplacements urbains, Note de Stratégie sectorielle, Banque mondiale, 2008

Etude de l'impact de la dérogation sur le processus de planification et gestion urbaine, Royaume du Maroc, Ministère de l'habitat, de l'urbanisme, et de l'aménagement de l'espace, direction de l'urbanisme, mai 2009

Protocole d'accord, Ministère de l'Intérieur, Royaume du Maroc, « protocole en vue de mettre en place un plan d'action pour l'année 2012 visant à la continuité du service public urbain », 3 aout 2012.

Journées nationales sur Transport Urbain Durable, 23 et 24 septembre 2013, Rabat, Synthèse du 6 décembre 2013

Etude de restructuration du réseau de transport collectif dans la Région du Grand Casablanca, Autorité Organisatrice des Déplacements urbains, Ministère de l'Intérieur, Royaume du Maroc, 2011-2013 :
- *Etude documentaire et synthèse des données*, Réalisation de l'étude de restructuration du réseau de transport collectif dans la Région du Grand Casablanca, février 2011, Advanced Logistics group (ALG)
- *Enquêtes des ménages*, Réalisation de l'étude de restructuration du réseau de transport collectif dans la Région du Grand Casablanca, juin 2011, Advanced Logistics group (ALG)
-*Enjeux et objectifs*, Réalisation de l'étude de restructuration du réseau de transport collectif dans la Région du Grand Casablanca, juin 2011, Advanced Logistics group (ALG) Sous-mision 1.3
Rapport sur la gestion déléguée des services publics locaux, Cour des Comptes, Royaume du Maroc, octobre 2014, partie III service transport, pp. 97-131

La constitution. Edition 2011. Royaume du Maroc, Secrétariat Général du Gouvernement.

Feuille de route pour une solution des problématiques de transport urbain et de la mobilité, Casa transport, document interne, février 2014

Expériences nationales et internationales pour inspirer le modèle de transformation de la métropole du Grand Casablanca, Atelier, Club Attijariwafa Bank, 8 mars 2014.

Lettre de mission générale destinée aux présidents des groupes de travail : réflexion sur la stratégie de développement du Grand Casablanca, Wilaya du Grand Casablanca, document interne, 2 décembre 2013.

Programme global et action prioritaires pour la mise à niveau de la région du Grand Casablanca, dossier de presse, 10 février 2014.

Étude d'impact des dérogations dans le domaine de l'urbanisme, Royaume du Maroc, Conseil Économique et Social, novembre 2014

- **Discours**

Discours de S.M. le Roi lors de la séance de travail élargie avec les autorités préfectorales et les élues de Casablanca, jeudi 17 juillet 1980, Préfecture de Casablanca, Royaume du Maroc, Ministère de l'Information, Discours et interviews de S.M le Roi Hassan II, Rabat, tome V pp. 468-473.

Allocation royale devant les gouverneurs des cinq nouvelles préfectures de Casablanca, 28 juillet 1981, Palais royal de Casablanca, Royaume du Maroc, Ministère de l'Information, Discours et interviews de S.M le Roi Hassan II, Rabat, tome VI, pp. 153-154.

« Sa Majesté le roi nomme sept gouverneurs, 10 février 1983 ». Discours et interviews de S.M le Roi Hassan II, Royaume du Maroc, Ministère de l'Information, Rabat, tome VI, p. 443.

Discours de Sa Majesté le Roi Mohammed VI devant les responsables des Régions, wilayas, préfectures et provinces du Royaume, cadres de l'administration et représentants des citoyens, 12 octobre 1999

Discours de Sa Majesté le Roi Mohamed VI à l'occasion du premier anniversaire de l'Intronisation du Souverain, 30 juillet 2000, Royaume du Maroc, Ministère de l'Intérieur, Portail des Collectivités locales.
http://www.pncl.gov.ma/fr/Discours/TTDiscours/2000/Pages/Rabat-30-Juillet.aspx

Allocution de Sa Majesté le Roi Mohammed VI à l'ouverture de la première session de la 3e législative de la 9e législature, 11 octobre 2013.

Discours de Monsieur Khalid Safir, le Wali de la région du Grand Casablanca, Gouverneur de la Préfecture de Casablanca, rencontre de restitution des travaux du Think tank, Casablanca, 16 janvier 2015.

Discours de Présentation de Monsieur le Wali du Grand Casablanca, Khalid Safir, des groupes de travail dans le cadre du Think tank élargi, Wilaya du Grand Casablanca, document interne, 9 décembre 2013.

- **Textes de lois, circulaires**

Dahir du 16 décembre 1955 publié au B.O n°2252 du 23 décembre 1955 relatif à l'organisation provinciale
Dahir du 20 mars 1956, n°1-56.046, fixant le statut des gouverneurs des préfectures et des provinces
Dahir n°1-56.047, fixant l'organisation du corps des caïds et leurs subordonnés
Dahir n° 1-59-351 du 2 décembre 1959 relatif à la division administrative du Royaume
Dahir n° 1-59-287 du 17 novembre 1959 relatif au contrôle des opérations immobilières à réaliser par certaines personnes et portant sur des propriétés rurales
Dahir du 1er mars 1963, n°1-63_038 portant « Statut particulier des administrateurs du ministère de l'Intérieur ».
Dahir du 15 février 1977 relatif aux attributions du gouverneur publié dans le B.O n° 3359 du 16 mars 1977.
Décret royal portant loi n° 893-66 du 2 novembre 1966 relatif à la dévolution aux préfectures et provinces de la Jouissance de terres agricoles ou à vocation agricole faisant partie du domaine privé de l'État et aux conditions de gestion desdites terres
Décret-loi n°2-80-55 du 2 septembre 1980 qui rétrocède au gouverneur de Casablanca les pouvoirs de l'exécutif communal
Lettre royale adressée au Premier ministre Azzedine Laraki, 14 juin 1989. Circulaire du Premier ministre n°39-99 du 18 juillet 1989 adressée aux ministres d'État et aux ministres dont l'objet porte sur « les modalités d'application de la lettre royale »
Loi-cadre n°18-95 sur l'investissement adopté au parlement le 3 octobre 1995

Circulaire n°254 du 12 février 1999, du ministère de l'Aménagement du Territoire, de l'Environnement, de l'Urbanisme et de l'Habitat, « relative aux procédures d'instruction des projets d'investissement ».
Circulaire n°622 du 8 mai 2001 modifiant la circulaire n°254
Lettre royale du 24 chaoual 1422 (9 janvier 2002) au Premier ministre relative à la gestion déconcentrée de l'investissement publiée au bulletin officiel du 17 janvier 2002
Décret du Premier ministre n°2-02-187 du 5 mars 2002 portant délégation de pouvoir aux walis de région pour la réalisation des projets d'investissements miniers
Arrêté du Ministère de l'Intérieur n° 366-02 du 5 mars 2002 portant délégations de pouvoir au wali pour le contrôle des opérations immobilières des Collectivités Locales
Arrêté du Ministère de l'Économie et des Finances, de la privatisation et du Tourisme n° 367-02 du 5 mars 2002 portant délégations de pouvoir aux walis des régions pour la location des immeubles du domaine privé de l'Etat devant recevoir des projets d'investissements
Arrêté du Ministère de l'Équipement n° 368 -02 du 5 mars 2002 portant délégations de pouvoir aux walis des régions pour les autorisations d'occupations temporaires du domaine public
Arrêté du Ministère de l'industrie, du commerce, de l'énergie et des Mines n° 369 -02 du 5 mars 2002 portant délégations de pouvoir aux walis des régions pour l'autorisation des activités minières
Arrêté du ministre délégué auprès du ministre de l'Agriculture, du développement rural et des Eaux et forêts n° 370 -02 du 5 mars 2002 portant délégations de pouvoir aux walis des régions pour les autorisations d'occupations temporaires du domaine forestier pour les projets d'investissement
Décret n° 2_03_727 du 26 décembre 2003 relatif à l'organisation des Centres régionaux d'investissement qui place ces derniers sous l'autorité des walis de région
Décret n° 2-04-683 du 29 décembre 2004 relatif à la commission régionale de certaines opérations foncières.
Circulaire n°3020/27 du 14 mars 2003 (MI et urbanisme) concernant les conditions d'octroi des dérogations en matière d'urbanisme pour les projets d'investissement

Résumé

Ce travail de recherche interroge les transformations de l'art de gouverner au Maroc dans les années 2000-2010 à partir de la figure du wali, représentant territorial de l'Etat. Cette figure, qui n'a jamais fait l'objet d'un travail de science sociale au Maroc, n'a pas été appréhendée de façon abstraite, mais dans un lieu stratégique, la ville de Casablanca.

Ce travail part d'un questionnement : quelle signification prend, à la fin de la décennie 1990, la montée en puissance de nouveaux acteurs de gouvernements et que nous disent les transformations de la fonction wilayale qui s'en suivent des arts de gouverner la ville ? La thèse soutenue tout au long de ces pages est que la redéfinition du wali en 2001-2002, le changement de son profil et l'économicisation de ses compétences constituent une modalité d'adaptation à la situation d'incertitude qu'engendre la pluralisation des acteurs de gouvernement. L'incertitude doit être comprise au regard de la contingence et de ses effets sur les modes de gouvernement : la diversité et la « prolifération du social » engendrent des dynamiques plurielles et une diversité d'évolutions possibles, elles démultiplient les options rendant l'environnement de plus en plus « incertain ». Mais l'incertitude est également au cœur d'une dynamique qui remet souplesse et flexibilité dans les modes de gouvernement et qui permet de faire face à la contingence : l'absence de formalisation explicite du wali, qu'elle soit institutionnelle ou juridique, autorise une souplesse dans l'exercice de sa fonction et rend cette dernière perméable aux rapports de force et aux évènements. Cette souplesse permet de comprendre la faculté d'adaptation aux nouveaux rapports de force que montre le pouvoir marocain durant toutes ces années.

Trois approches ont structuré ma démarche. J'ai d'abord fait varier et combiner les échelles d'analyse en termes de lieux d'observation du wali et en termes de signification politique que prend cette articulation des échelles de gouvernement. J'ai ensuite opéré un comparatisme de problématiques, notamment (mais pas seulement) en m'inspirant des questionnements soulevés par certains travaux sur les préfets en France. Enfin, j'ai « saisi » le wali « par ses actes », par ses « pratiques » et par ses « technologies de pouvoir », inscrivant ainsi ce travail dans une perspective wébérienne qui aborde l'État et les modes de gouvernement de façon relationnelle. Cette approche m'a permis d'analyser les politiques urbaines en intégrant d'autres acteurs, d'autres niveaux institutionnels et politiques et d'autres modalités d'intervention que ceux mentionnés dans les discours et présents dans les dispositifs institutionnels. Les deux parties de la thèse privilégient ainsi chacune une échelle d'analyse et un découpage temporel qui leur est propre. La première partie est consacré à la redéfinition du wali et de ses compétences dans une perspective socio-historique en opérant une généalogie de la lettre royale qui leur est consacrée. Elle souligne tout à la fois l'indéfinition de la fonction wilayale et la centralité du wali, les transformations des compétences jugées importantes et la permanence de la technocratisation et elle montre ce que la raison économique fait à la raison d'Etat. La seconde partie me permet d'observer à l'œuvre les six walis qui se sont succédés à Casablanca entre 2001 à 2015 à partir d'un lieu précis, les transports urbains et leurs transformations. Elle met en évidence la diversité des ethos, des styles et des manières de faire des walis, qui explique aussi, au-delà de la

personnalité des représentants de l'Etat, la possibilité des gouverner différemment selon les circonstances et selon les configurations socio-politiques.