

Prénom et Nom : Mustapha El Mnasfi

Titre de la communication : Les effets des dispositifs institutionnels dans les politiques de lutte contre l'exclusion urbaine au Maroc: le cas des dispositifs participatifs de l'INDH

Atelier 10 : Evaluer les effets de la participation

Statut et institution : Chercheur associé au Centre Jacques Berque (CNRS-USR3136 Maroc)

E-Mail : m.elmnasfi@gmail.com

Résumé

« Les effets des dispositifs institutionnels dans les politiques de lutte contre l'exclusion urbaine au Maroc: le cas des dispositifs participatifs de l'Initiative Nationale pour le Développement Humain ».

L'objectif de ce travail est de chercher à comprendre comment des dispositifs participatifs génèrent des effets au niveau de la relation entre les représentants des pouvoirs publics et les représentants associatifs mobilisés autour des dispositifs mis en place dans le cadre de l'« Initiative nationale pour le développement humain en milieu urbain » au Maroc.

Cette recherche s'appuie sur le recueil d'environ 40 entretiens semi-directifs. Ceux-ci ont été réalisés avec des acteurs publics et associatifs impliqués dans l'« INDH en milieu urbain » au Maroc.

Cette recherche montre que les dispositifs participatifs mis en œuvre dans le cadre de l'INDH en milieu urbain, contribuent à transformer la relation entre les représentants des pouvoirs publics et les représentants associatifs. L'enquête montre par ailleurs que les pouvoirs publics utilisent les ressources associatives pour produire de l'action publique dans les quartiers populaires. Dans ce cadre, les acteurs associatifs accomplissent des actions qui devraient être réalisées par des agents publics.

Mots-clefs : dispositifs participatifs, exclusion urbaine, associations, INDH, Maroc.

The effects of institutional mechanisms in policies against urban exclusion: the case of participative devices in the NIHD in urban areas in Morocco.

The objective of the present work is to understand the impact of participative mechanisms at the level of relationship between representatives of public authorities and representatives of the civil society mobilized around the procedures set up within the framework of the « National Initiative for Human Development » (NIHD) in urban areas in Morocco.

The data of this research is based on 40 semi-structured interviews. They were conducted with public actors and members of the civil society involved in the « NIHD in urban areas » in Morocco.

In this research I argue that the participative mechanisms implemented within the framework of the NIHD in urban areas contribute to the transformation of the relationship between representatives of the public authorities and the association's representatives. The survey also argues that authorities use the associative resources to produce public action in working class districts. In this context, the associative actors carry out actions which should have been accomplished by public agents.

Key-words: participative mechanisms, urban exclusion, associations, NIHD, Morocco.

Texte de la communication

La question de la « participation citoyenne » est de plus en plus médiatisée au Maroc. . Définie comme « *l'intervention directe des citoyens/habitants dans la définition, la problématisation et la gestion des affaires publiques* »¹, cette nouvelle manière d'impliquer les citoyens dans la création et la gestion des biens collectifs a été adoptée ces dernières années par les pouvoirs publics marocains. L'« Initiative Nationale pour le Développement Humain » (INDH) est le programme incarnant tout particulièrement cette importation de ce concept. Celui-ci est divisé en deux volets : un premier vise à lutter contre la marginalisation des zones rurales ; un second a pour objectif de contrecarrer l'exclusion sociale des quartiers populaires urbains et de leurs habitants. L'objet de la présente communication s'inscrit dans ce second cadre, et plus précisément dans les trois catégories des actions à mises en œuvre par les pouvoirs publics : la mise à niveau des infrastructures de base et l'amélioration de l'accès aux services socio-éducatifs et de santé ; la promotion d'activités génératrices de revenus et d'emplois ; et l'accompagnement social des personnes en grande vulnérabilité².

L'objectif de cette communication est de chercher à comprendre comment des dispositifs participatifs génèrent des effets au niveau de la relation entre les représentants des pouvoirs publics et les représentants associatifs mobilisés autour des dispositifs mis en place dans le cadre de l'« Initiative nationale pour le développement humain en milieu urbain ». Cette recherche de doctorat s'appuie sur le recueil d'environ 40 entretiens semi-directifs auprès des acteurs publics et associatifs impliqués dans l'« INDH en milieu urbain ».

La première partie de la communication se propose d'étudier les enjeux des dispositifs participatifs ainsi que l'investissement « citoyen ». Il est nécessaire d'étudier, d'un côté, les différents dispositifs participatifs mis en œuvre par les pouvoirs publics en analysant l'organisation et les moyens instaurés visant l'animation de ces dispositifs ; de l'autre, il s'agit

¹Voir la communication de Marion Carrel au congrès de l'Association Française de Sociologie, 24-27 février 2004, panel RTF6 « Protection sociale, politiques sociales et solidarités », titre de la communication : « Politique de la ville et participation des habitants en France dans une perspective comparée ».

²Voir le site officiel de l'« Initiative Nationale pour le Développement Humain » : www.indh.ma

de démontrer comment les dispositifs participatifs sont devenus en quelque sorte un nouvel espace d'investissement des acteurs associatifs. La seconde partie explique que les dispositifs participatifs, ainsi que les associations qui les animent, peuvent être analysés comme un instrument visant à produire l'action publique dans les quartiers populaires par les acteurs associatifs.

Partie I : Les enjeux des dispositifs participatifs et l'investissement « citoyen »

Il est nécessaire dans cette première partie d'étudier, d'un côté, les différents dispositifs participatifs mis en œuvre par les pouvoirs publics en analysant l'organisation et les moyens instaurés visant l'animation de ces dispositifs ; de l'autre, il s'agit de démontrer comment les dispositifs participatifs sont devenus en quelque sorte un nouvel espace d'investissement des acteurs associatifs.

Chapitre 1 : Des dispositifs participatifs dans un contexte de « transition »

Depuis l'indépendance, en 1958, jusqu'au début des années 90, les questions de la pauvreté, de l'exclusion sociale et de la marginalité ont été considérées au Maroc comme un sujet tabou.

En effet, au début des années 80, plus précisément en 1983, l'État marocain s'est lancé, avec l'appui de la Banque Mondiale et du Fonds Monétaire International, dans un programme d'ajustement structurel. Avant et au cours de la décennie de ce programme, les préoccupations d'ordre social n'étaient pas la priorité effective des gouvernements, d'où l'absence de stratégie à long terme et de politiques volontaires en la matière.

Cependant, à partir de 1992 –l'année de la fin du programme d'ajustement structurel-, le Maroc a commencé à en voir les effets négatifs : montée du chômage, exode rural, émergence des quartiers urbains marginalisés, baisse du pouvoir d'achat, émeutes éclatant de temps en temps dans les grandes villes, etc. Ce n'est qu'au début de cette décennie que le paradigme du développement social s'est affirmé de plus en plus par son ampleur, comme problème prioritaire. Ainsi, le Maroc a mis en place une stratégie sociale axée sur la lutte contre la pauvreté, retenue comme un moyen privilégié de réduire sensiblement les disparités existantes.

En 1999 le Maroc a connu l'arrivée d'un nouveau roi, Mohammed VI, marquant par ailleurs la fin d'une époque et le début d'une autre. Dès son arrivée au pouvoir, le monarque a adressé un discours à l'attention des responsables de régions, préfectures, provinces du royaume, cadres de l'administration et représentants des « citoyens », par lequel il a demandé aux hauts cadres de l'État d'associer les « citoyens » dans les projets qui visent à régler leurs problèmes sociaux, administratifs, etc.

Depuis ce discours, les concepts de « participation citoyenne » et de « bonne gouvernance » sont devenus de plus en plus médiatisés.

Par ailleurs, l'administration marocaine essaie de promouvoir cette nouvelle manière d'impliquer les « citoyens » dans la création et la gestion des biens collectifs.

Six ans après cela, plus précisément au mois de mai 2005, le monarque a adressé un autre discours par lequel il annonça le lancement de l'« Initiative Nationale pour le Développement Humain ». Parmi les principaux programmes de cette initiative, l'on trouve le « Programme de l'INDH en milieu urbain ». Les actions à mettre en œuvre dans le cadre de ce programme sont classées en trois catégories : la mise à niveau des infrastructures de base et l'amélioration de l'accès aux services socio-éducatifs et de santé ; la promotion d'activités génératrices de revenus et d'emplois ; et l'accompagnement social des personnes en grande vulnérabilité³. Cette initiative se base, comme l'indiquent les documents qui la détaillent, sur une « approche participative », c'est-à-dire sur la nécessité d'associer les « citoyens cibles » dans les projets entrant dans le cadre de ce programme. Celui-ci vise 250 quartiers urbains défavorisés dont 16 arrondissements à Casablanca (la capitale économique) et 8 à Rabat (la capitale administrative). L'INDH a été lancée dans un contexte marqué par l'arrivée d'un nouveau roi, lequel a évoqué dans son discours, comme nous l'avons vu, le « nouveau concept de l'autorité » ; ce concept est basé sur l'écoute et la consultation de la population. Mais aussi cette initiative a été lancée dans des circonstances marquées par la multiplication des revendications de coordinations locales contre la cherté de la vie et pour l'amélioration de la qualité des services publics⁴. Les dispositifs participatifs de l'INDH pourraient être considérés comme une réponse à cette « philosophie royale », comme le souligne un coordinateur d'une EAQ ; celle-ci cache la volonté de garantir une transition politique dans une société menacée par la contestation, notamment celle de certaines catégories marginalisées, comme les jeunes et les femmes.

³Voir le site officiel de l'« Initiative Nationale pour le Développement Humain » : www.indh.ma (site consulté en 2009).

⁴CATUSSE Myriam et VAIREL Frédéric, « Question sociale et développement : les territoires de l'action publique et de la contestation au Maroc », *Politique africaine*, 2010/4, n° 120, p. p. 5-6.

« L'INDH vise à consulter la population, c'est pour que les citoyens aient confiance en les institutions publiques, en les élus, en les représentants des pouvoirs publics, c'est pour que la nouvelle ère soit installée dans la tête de la population. Les citoyens sont contents de ça, ils ont senti une reconnaissance »⁵.

Afin d'organiser la « participation citoyenne » dans l'« INDH » en milieu urbain, les pouvoirs publics adoptent une démarche intitulée « diagnostic participatif » ; il s'agit de déterminer quels projets sont souhaités par la population, d'identifier les groupes capables de les porter, les réaliser et en tirer profit, de mesurer qui et dans quelle mesure les bénéficiaires peuvent contribuer à la mise en œuvre et à la gestion du projet.

« On remarque qu'il y a une nouvelle ère après le lancement de l'« INDH » ; il y a des citoyens qui ont exprimé que ça faisait longtemps que personne n'était venu leur demander d'assister à une réunion ; maintenant c'est le cas »⁶.

Le Comité local de développement humain (CLDH) est chargé, à travers l'Équipe d'Animation de Quartier (EAQ), de réaliser ce diagnostic participatif. Celui-ci s'opère à travers des réunions de quartier organisées par l'EAQ et présidées par un membre du Comité local de développement humain. Suite à ces réunions avec les « citoyens », le Comité local de développement humain et le personnel de l'Équipe d'Animation de Quartier constituent une série de fiches illustrant tous les points du quartier qui sont jugés critiques ou insuffisants par la population, ainsi qu'une liste des idées de projets ou d'actions issues de ces réunions.

Par ailleurs, la démarche d'appels à activités facilitatrices vient compléter le dispositif du « diagnostic participatif ». Cette phase permet d'entamer rapidement la réalisation concrète des activités de l'« INDH en milieu urbain » sur le terrain, l'objectif étant d'accroître la confiance de la population dans la démarche participative de l'« INDH ». L'Équipe d'Animation de Quartier identifie les besoins urgents et lance une procédure d'appel à activités facilitatrices. Cette démarche précède un autre dispositif de « participation citoyenne », « l'appel à projets », considéré par la plupart des acteurs avec qui nous nous sommes entretenus comme la procédure « phare » de la « participation » dans cette initiative ;

⁵Entretien avec un membre d'Equipe d'animation du quartier (EAQ), Rabat, 03 mai 2011.

⁶Entretien avec un coordinateur d'une Equipe d'Animation de Quartier, Rabat, 03 mai 2011.

en effet, celle-ci permet aux habitants des quartiers concernés de proposer un projet qui vise dans un premier temps à lutter contre l'exclusion des porteurs de projets et/ou de leur environnement, puis dans un second temps à le monter et le gérer.

Cette phase d'appel à projets permet au quartier dans son ensemble et aux divers groupes organisés de faire connaître les propositions de projets dans lesquels ils sont prêts à s'engager et pour lesquels ils cherchent le soutien de l'« INDH ». Ces propositions proviennent des associations, des ONG et d'autres groupes d'habitants organisés.

L'enquête menée dans le cadre de cette recherche pourrait faire comprendre que les pouvoirs publics au Maroc évitent d'être dépassés par un discours qui fait du bruit au niveau international, notamment au sein des organisations et institutions internationales. Ce discours centré sur l'obligation de faire du « participatif » est devenu l'une des normes internationales, avec celle de la bonne gouvernance, qui permettent de satisfaire formellement l'attente du bailleur⁷. Les pouvoirs publics démontrent par ailleurs à ces institutions, notamment à l'Union européenne, principal bailleur international de l'INDH⁸, que le Maroc réalise des progrès dans le cadre des réformes qui visent principalement la gestion des biens collectifs et qui ont été promues par le monarque marocain lors de sa succession au pouvoir en 1999.

De plus, la volonté de présenter une image de rupture avec l'époque de l'ancien roi, Hassan II, explique ce choix de faire du « participatif ». Cela montre que l'adoption des dispositifs participatifs dans un programme social a des enjeux politiques qui visent notamment à garantir, à travers le contrôle des associations de la société civile, une transition entre l'époque du roi Hassan II et celle du roi Mohammed VI. Cette ouverture face aux associations a permis d'engendrer une mobilisation massive de la société civile pour « participer » à l'INDH ; elle a donc donné une image différente de celle de la période qui avait précédé l'arrivée du nouveau roi, Mohammed VI, fortement marquée par la fermeté politique, notamment avant la nomination d'un gouvernement d'alternance, le 4 février 1998.

Par conséquent, la mise en place des dispositifs participatifs dans le cadre de l'INDH pourrait donner une nouvelle image sur l'institution monarchique dans un contexte marqué par des difficultés sociales dont souffrent les catégories les plus démunies, notamment dans les quartiers populaires. La majorité des leaders associatifs remercient le chef de l'État et

⁷De MIRAS Claude, « De la gouvernance à la gouvernementalité ? Action publique territoriale au Maroc », *Revue Maghreb-Machrek*, N° 202, hiver 2009-2010, p. 46.

⁸Nous signalons que la Commission européenne a adopté au mois de novembre 2012 une mesure spéciale en faveur du Maroc pour un montant de 25 millions d'euros en soutien à la mise en œuvre de la deuxième phase de l'Initiative Nationale pour le Développement Humain (2011-2015).

saluent l'occasion qu'il leur a donnée pour « contribuer » au développement du pays. L'institution monarchique gagne davantage de terrain si on prend en compte que les bénéficiaires de l'INDH répètent à chaque occasion, même avec leurs voisins, que grâce au roi ils ont pu bénéficier de financements.

« Franchement c'est une participation efficace, on remercie le roi qui a lancé cette initiative. Grâce à elle on a un local plus grand, on a des visites des étrangers, des français notamment, avec qui nous avons noué de bonnes relations. On est partis en France pour faire des formations à des femmes là-bas dans le domaine de la couture traditionnelle, on était accueillis par le maire de Mantes-La-Jolie. L'INDH a ouvert plusieurs portes à la population. Nous par exemple nous avons eu 20 000 euros de l'INDH pour réaliser notre projet, nous avons contribué à hauteur de 10 000 euros »⁹.

L'INDH est devenu un label royal ; lorsque les médias parlent de cette initiative, l'image du roi est souvent présente. Le monarque est surnommé le « roi des pauvres » à la suite de discours novateurs axés sur le social¹⁰. Karine Bennafla et Montserrat Emperador soulignent que : « la médiatisation à outrance des discours et des actions de développement (inaugurations, lancement de programmes, signatures de conventions ou de partenariats doté(e)s de budgets pluriannuels au montant faramineux) fait partie de la politique de communication du monarque »¹¹.

Certains associatifs souhaitent que l'INDH continue ses actions sous le patronage du roi ; ils justifient cela en disant que l'INDH est d'une grande utilité pour eux ainsi que pour les quartiers cibles.

« Nous souhaitons que l'INDH continue car on voit son utilité sur le terrain. Elle est là pour l'intérêt de tout le monde : la personne cible, sa famille et tout le pays. Nous espérons que Dieu aide notre roi pour que cette Initiative continue son programme »¹².

⁹Entretien avec une femme associative, Rabat, 14 juin 2011.

¹⁰BENNAFLA Karine et SENIGUER Haoues, « Le Maroc à l'épreuve du printemps arabe : une contestation désamorcée ? », *Outre-Terre*, 2011/3 n° 29, p. 143.

¹¹BENNAFLA Karine et EMPERADOR Montserrat, « Le « Maroc inutile » redécouvert par l'action publique : les cas de Sidi Ifni et Bouarfa », *Politique africaine*, 2010/4 N° 120, p. 73.

¹²Entretien avec un acteur associatif, Rabat, 23 juin 2011.

La conclusion qu'on peut tirer sur les enjeux des dispositifs participatifs de l'INDH est que cette initiative est venue avec un nouveau concept, qui est celui de la « participation citoyenne », dans un contexte marqué par l'arrivée d'un nouveau roi. L'INDH et ses dispositifs sont arrivés après des années marquées par une atmosphère de défiance qui régnait entre les pouvoirs publics et les « citoyens » à l'époque de l'ancien monarque. Les pouvoirs publics ont voulu alors faire une rupture avec cette époque en adoptant de nouveaux concepts de la gouvernance.

Par ailleurs, le contexte international a joué un rôle dans la mise en place des dispositifs participatifs dans le cadre de l'INDH. Les pouvoirs publics n'ont inscrit ce concept sur leur agenda politique qu'après que des critiques aient été émises par les organisations internationales, comme le Fonds monétaire international et la Banque mondiale ; ces critiques mettaient en évidence la marginalisation des « citoyens » cibles dans la production des projets et des politiques concernant l'amélioration de leur qualité de vie. Les dispositifs participatifs de l'INDH ont redonné aux « citoyens » confiance en l'institution publique, notamment l'institution monarchique.

Après avoir analysé les principaux enjeux des dispositifs participatifs, il est nécessaire d'étudier dans un second chapitre comment les « citoyens » sont investis.

Chapitre 2 : Qui « participe » et comment dans l'INDH en milieu urbain ?

Avant de présenter les acteurs associatifs qui se mobilisent autour des dispositifs participatifs de l'INDH, leurs profils, comment ils s'organisent et quelle est leur perception du concept de « participation », il est nécessaire d'interroger brièvement la question du développement de la société civile au Maroc, plus précisément la question de l'action associative et le contexte de son développement dans un pays classé « en voie de démocratisation ».

Le Maroc a connu ces dernières années un développement massif de l'action des associations de la société civile. De nombreuses sources, comme les organisations internationales travaillant dans ce pays, confirment que la société civile marocaine a assumé un rôle très actif au cours de ces dernières années. Elles soulignent notamment la façon avec

laquelle la société a été capable de s'organiser, au côté des institutions, en particulier à travers la création d'associations¹³. C'est dans un contexte international marqué par le système de libéralisation que la société civile marocaine a connu un développement de grande ampleur¹⁴. Ce développement associatif est marqué par ailleurs par des éléments nouveaux proliférant autour des besoins et des centres d'intérêt de la société. Cela a donné lieu à l'émergence d'associations se mobilisant dans différents domaines, plus particulièrement dans la promotion des droits humains¹⁵.

Par ailleurs, une force d'opposition à la mondialisation a fait son apparition ces dernières années ; consciente des inégalités croissantes et des dangers que celle-ci engendre, elle essaie de se faire reconnaître. Ainsi s'est développée et organisée une nouvelle forme de société civile « internationale » pour laquelle le profit n'est pas l'objectif principal. C'est dans ce contexte que sont apparues des formes nouvelles d'économie et de solidarité et que l'on s'est mis à parler d'« économie solidaire ». Dans ce cadre, le rôle d'une société civile idéale serait de faire coopérer trois acteurs : l'État, le secteur privé et le secteur à but non lucratif à vocation sociale. Une des conséquences manifestes de cette prise de conscience est l'élargissement du secteur associatif. On pourrait peut-être inscrire l'émergence ces dix dernières années d'une société civile marocaine dans ce mouvement international, qu'il est aussi convenable d'inscrire dans l'histoire du pays et dans son contexte spécifique¹⁶.

Dans les quartiers populaires des grandes villes comme Rabat et Casablanca, l'émergence du mouvement associatif remonte à la fin des années 1970, conséquence d'une mutation profonde intervenue dans la forme et la composition socio-professionnelle des quartiers urbains périphériques¹⁷. Le développement de ce mouvement s'est accéléré suite aux transformations sociales qu'ont connues les zones urbaines des grandes villes marocaines, et qui ont donné lieu à une exclusion des tranches inférieures des classes moyennes vers la périphérie des villes¹⁸.

¹³GANDOLFI Paola, « La société civile au Maroc : signification et issues des processus de changement social et politique », *Fourth Mediterranean Social and Political Research*, Meeting Robert Schuman Centre For Advanced Studies, Florence-Montecatini Terme, 19-23 March 2003, p. 5.

¹⁴*Ibid.*, p. 8.

¹⁵SAAF Abdallah, « L'hypothèse de la société civile au Maroc », in ABOUHANI Abdelghani (dir.), *L'Etat et les quartiers populaires au Maroc : de la marginalisation à l'émeute. Habitat spontané et mouvements sociaux*, Dakar : Éd. CODESRIA, 1995, p. 94-95.

¹⁶GANDOLFI Paola, « La société civile au Maroc : signification et issues des processus de changement social et politique », *art. cité*, p. 8.

¹⁷ABOUHANI Abdelghani, « Le mouvement associatif dans les quartiers populaires marocains », in ABOUHANI Abdelghani (sous dir.), *L'Etat et les quartiers populaires au Maroc : de la marginalisation à l'émeute. Habitat spontané et mouvements sociaux*, Dakar : Éd. CODESRIA, 1995, p. 121.

¹⁸*Ibid.*, p. 122.

En outre, les mouvements associatifs au Maroc ne se substituent en aucun cas à l'action publique mais ils la prolongent, dans un maillage de proximité. De plus, face au recul de l'intervention de l'État dans les secteurs sociaux de base, les associations de la société civile se sont développées pour venir en aide à la population défavorisée. Lorsqu'elles prennent la forme d'ONG, ces associations peuvent aussi constituer un exemple très formaté de l'ardente obligation de faire dans le participatif selon les normes internationales. La scène de la gouvernance est alors créée de toutes pièces afin de satisfaire formellement l'attente du bailleur¹⁹.

Afin de mieux comprendre qui « participe » et comment dans l'INDH en milieu urbain, nous avons interrogé les acteurs associatifs qui se mobilisent autour de ces dispositifs sur les raisons qui les ont poussés à s'organiser et se mobiliser.

En effet, la plupart des « citoyens » qui s'organisent autour des structures associatives soulignent que l'INDH est un chantier qui a donné lieu à une ouverture de l'espace public vis-à-vis des citoyens, notamment ceux qui s'engagent dans des associations de quartiers. Mais elle a aussi permis, selon eux, de proposer des idées ayant la forme de projets, de les piloter et d'en faire le suivi et l'évaluation. Cela n'était pas possible auparavant car ces associatifs sentaient qu'ils étaient marginalisés et loin de toute politique de développement.

Selon ces acteurs associatifs, l'impossibilité de séparer entre développement humain et « participation citoyenne » oblige les pouvoirs publics à mobiliser d'une part, les individus concernés par les politiques de développement et d'autre part, la population ayant le souci d'améliorer la qualité de vie de leur environnement. De plus, l'INDH a attiré une partie des acteurs associatifs qui ont voulu la découvrir et comprendre comment celle-ci fonctionne.

« Nous avons la volonté de comprendre comment ça se passe l'INDH, est-ce qu'elle va nous aider à développer notre action, on voulait savoir c'est quoi cette initiative et nous avons appris beaucoup de chose »²⁰.

L'enquête montre que les différentes structures observées, créées par la population, ont la forme d'associations de quartier ou de coopératives d'économie sociale ; ces structures organisationnelles sont en effet le principal dispositif créé par les « citoyens » pour se

¹⁹De MIRAS Claude, « De la gouvernance à la gouvernementalité ? Action publique territoriale au Maroc », *art. cité*, p. 46.

²⁰Entretien avec la présidente d'une association locale, Casablanca, 29 mai 2011.

mobiliser et « participer » dans les programmes de l'« INDH en milieu urbain ». La plupart des associations, parmi celles que nous avons présentées, ont été créées avant l'instauration de l'« INDH », c'est-à-dire avant 2005 ; d'autres ont été fondées après le lancement de celle-ci. Le lancement de l'INDH, en 2005, a poussé les pouvoirs publics marocains à encourager la population à s'organiser autour de structures organisationnelles citoyennes (associations et coopératives). Pour l'État marocain, les citoyens peuvent jouer, à travers leurs associations de quartiers, le rôle de « médiateurs » entre les habitants des quartiers populaires et les représentants des pouvoirs publics locaux dans les projets entrant dans le cadre de cette initiative. Cela a permis de multiplier le nombre des associations créées ainsi que la mobilisation « citoyenne » depuis 2005²¹. Mais l'encouragement à la création d'associations qui deviennent ensuite partenaires de l'INDH interroge la question de l'autonomie de ces associations. Cette situation pourrait remettre en question la manière avec laquelle l'INDH dépolitise la société civile²².

L'enquête de terrain montre que les acteurs associatifs qui sont derrière ces structures organisationnelles (associations et coopératives) ont un parcours hétérogène ; ils ont entre 28 et 63 ans, certains parmi eux sont originaires des quartiers populaires, c'est-à-dire qu'ils sont nés et ont grandi dans le même quartier où est implantée leur structure organisationnelle. D'autres viennent de quartiers dont la population appartient à la classe moyenne ; ces derniers ont souvent un parcours politique (anciens militants dans des partis politiques), ou sont au moins sympathisants ou anciens sympathisants de partis politiques. Ces associatifs ont un niveau d'étude hétérogène ; certains ont une maîtrise ou un master, d'autres ont un niveau qui varie entre le niveau collège, baccalauréat ou bac +2. La plupart des personnes interviewées travaillent dans la fonction publique, en tant que cadres administratifs, enseignants, fonctionnaires dans des Communes urbaines ; d'autres sont des diplômé(e)s au chômage, parmi lequel(le)s figurent des personnes inscrites à la coordination nationale des chômeurs marocains et qui manifestent devant le Parlement marocain pour obtenir un emploi dans la fonction publique ; enfin, une troisième catégorie de personnes interviewées ne possède pas un diplôme académique mais professionnel (menuisier, électricien).

L'enquête montre la présence de femmes porteuses de projets et présidentes d'associations de quartier ; dans certains cas, la majorité des membres du bureau des associations présidées par des femmes est composée de femmes. Cette mobilisation féminine dans l'action associative

²¹Voir dans ce cadre CATUSSE Myriam et VAIREL Frédéric, « Le Maroc de Mohammed VI : mobilisation et action publique », *Revue Politique Africaine*, n° 120, décembre 2010, p. p. 5-6.

²²BONO Irène, « « Le phénomène participatif au Maroc » à travers ses styles d'action et ses normes », *Les Études du CERI*, n° 166, juin 2010, p. 6.

montre que la société marocaine est en transformation. L'INDH a encouragé une partie importante des femmes à se mobiliser aux côtés des hommes pour l'amélioration de leur qualité de vie. Ces femmes déclarent que l'« INDH » leur a accordé l'occasion de s'occuper et de contribuer à la vie du quartier au côté des hommes.

« On était sept femmes au début dans notre coopérative et lorsqu'on a eu un financement de l'INDH nous sommes devenues dix-sept femmes, l'INDH nous a permis de renforcer notre coopérative et de participer ; la porte de notre coopérative est toujours ouverte. Plusieurs femmes bénéficient de notre partenariat avec l'INDH, maintenant on forme des femmes dans tout ce qui concerne l'artisanat, ensuite elles partent pour créer leur propre coopérative ou au moins elles travaillent chez-elle, ou elles ouvrent leur propre boutique, comme ça elles aident leurs maris et leurs enfants, elles sentent qu'elles sont en train de contribuer. Donc notre participation est efficace, s'il n'y avait pas l'INDH on n'allait pas réaliser tout ça »²³.

Nous observons donc une société traditionnelle en transformation où les femmes s'investissent de manière croissante ; il y a en effet une coupure au niveau de la distribution traditionnelle des rôles entre hommes et femmes²⁴. L'image vient peut être du haut, c'est-à-dire de la famille royale, notamment de la femme du roi qui est devenue une personnalité publique depuis l'arrivée au pouvoir de celui-ci. En effet, à l'époque de l'ancien roi (Hassan II), la femme du roi n'était pas connue du peuple marocain, elle ne jouait aucun rôle dans le système.

Cependant, le roi Mohammed VI a annoncé son mariage publiquement et sa femme préside une association à utilité publique de lutte contre le cancer. Cela a encouragé des femmes à s'engager dans l'action associative comme nous avons pu l'observer dans nos enquêtes de terrain.

²³Entretien réalisé avec la présidente d'une coopérative de l'économie sociale, Rabat, 14 juin 2011.

²⁴BERRIANE Yasmine, « Le Maroc au temps des femmes ? La féminisation des associations locales en question », *L'Année du Maghreb*, VII | 2011.

Partie II : L'action civile au service de l'action publique

Afin d'établir que les dispositifs participatifs adoptés par les pouvoirs publics au Maroc peuvent être analysés comme un instrument visant à produire l'action publique dans les quartiers populaires par les acteurs associatifs, nous comptons démontrer, dans un premier temps, que ces dispositifs ne donnent pas de réel pouvoir aux représentants associatifs mais qu'au contraire ils ne font que les orienter ; ensuite, dans un second temps, comment la mobilisation des leaders associatifs autour des dispositifs participatifs ne fait bien souvent que reproduire l'action des agents publics dans ces quartiers.

Chapitre 1 : Un outil d'« orientation »

Au Maroc, comme nous l'avons souligné dans l'introduction de cette présente communication, le concept de « participation citoyenne » a été récemment introduit dans la gestion des affaires publiques. Cela a été confirmé par la constitutionnalisation de ce concept dans la révision constitutionnelle adoptée au mois de juillet 2011. Les pouvoirs publics ont donc intégré la « participation citoyenne » avant même qu'elle ne soit constitutionnalisée. Cela nous invite à nous demander si la « participation citoyenne » dans le cadre de l'INDH en milieu urbain permet aux acteurs associatifs de participer réellement. Les représentants associatifs ont-ils la capacité de proposer des idées et de contribuer réellement à la prise de décisions d'une façon autonome et loin de toute intervention des agents et des fonctionnaires publics ?

Comme nous l'avons souligné dans la première partie de cette présente communication, en plus des appels à projet, les pouvoirs publics sollicitent la « participation citoyenne » à travers différents moyens, comme les Focus groupes et les réunions de débat dans lesquelles la population donne son avis sur certains problèmes que rencontrent les quartiers, ces deux méthodes étant qualifiées de « diagnostic participatif ». Suite à ces réunions, un rapport est rédigé pour la *Wilaya*, ou préfecture de région. Ces réunions visent à expliquer aux associatifs la « philosophie » de cette initiative ainsi que la stratégie qui l'anime.

Il est observé, dans le cadre des réunions dites de « diagnostic participatif » et d'information, que les agents chargés d'animer ces réunions orientent les propositions des représentants associatifs sous la forme d'idées de projets. Souvent ces agents encouragent les associatifs à proposer des projets entrant dans le cadre des Activités génératrices de revenus (AGR). Cela attire, comme nous l'avons souligné, une partie des jeunes qui sont à la recherche d'un emploi ou de femmes qui veulent contribuer aux charges de leur ménage. Cette situation pourrait s'expliquer comme une manière de privatiser les politiques sociales marocaines²⁵.

Les dispositifs qui constituent les « diagnostics participatifs », les « appels à projet » et les « réunions d'information » sont, pour certains agents qui les animent, insuffisants pour qu'on puisse affirmer qu'il existe une réelle participation. Ils proposent d'adopter des méthodes qui peuvent aider à régler les problèmes dans lesquels se trouve la population marginalisée dans les quartiers populaires, et non pas se limiter à ces dispositifs.

Il est observé que les « méthodes participatives » mises en place dans le cadre de l'INDH ne permettent pas aux représentants associatifs de disposer d'une réelle autonomie lorsqu'ils proposent des projets. Il apparaît plutôt que leurs propositions ne reflètent pas leurs besoins et sont orientées vers des projets à caractère social et solidaire, faisant de l'INDH un concurrent des structures caritatives proches des islamistes. Les attentats de Casablanca en 2003 ont transféré la religion de l'espace de légitimité à l'espace de sécurité²⁶.

On peut dire que les diagnostics participatifs organisés dans le cadre de l'INDH sont une occasion pour les pouvoirs publics d'écouter la population. Cependant cette écoute se termine souvent par l'orientation des propositions des représentants associatifs vers des projets que les pouvoirs publics veulent voir se développer dans les quartiers. Cela montre que les choix des acteurs associatifs sont orientés, ces derniers ne faisant que concrétiser dans les quartiers les idées proposées par les pouvoirs publics.

*« On n'a aucun pouvoir, on ne peut pas fabriquer du pouvoir,
nous on travaille seulement sur la base des orientations de l'INDH,*

²⁵Comme le souligne MARTIN Ivan dans son article: « Morocco Wakes up to Human Development », *Mediterranean Politics*, vol. 11, n ° 3, 2006, p. 433-439.

²⁶TOZY Mohamed, « L'évolution du champ religieux marocain au défi de la mondialisation », *Revue internationale de politique comparée*, 2009/1 Vol. 16, p. 67.

on fait ce qui est demandé par eux, on peut proposer mais on n'a pas de pouvoir »²⁷.

Les agents chargés d'animer les « dispositifs participatifs » reconnaissent que la population influence la décision, mais sans atteindre le degré permettant de dire qu'elle contribue d'une manière directe à la prise de décision. Les représentants des pouvoirs publics disent que l'autorité prend en considération les propositions de la population mais pas toutes. Ils confirment que si la décision répond aux besoins exprimés par la population, la présence des « citoyens » dans les réunions de diagnostic participatif aura certainement un poids. Mais cela est loin de se vérifier. La « participation citoyenne », selon eux, « *reste un décor sans utilité* ».

Les représentants associatifs reconnaissent que leur « participation » est symbolique. De ce fait, ils proposent aux associations de se réunir, à travers la création d'une union ou d'une fédération des associations ayant pour but de se mobiliser collectivement pour faire pression sur les pouvoirs publics. Ils disent qu'ils n'ont pas de pouvoir au niveau de la conception générale de cette initiative, mais qu'ils possèdent en revanche certains pouvoirs dans l'animation des projets. Cette perception des représentants associatifs renvoie aux formes de l'action collective qui évoluent au Maroc, notamment avec l'émergence de nouvelles arènes de mobilisation et d'opposition²⁸.

« Actuellement il n'y a pas de pouvoir, il faut que les associations soient unies, une sorte d'union, il faut se mobiliser et faire pression sur les pouvoirs publics »²⁹.

Cette situation engendre l'insatisfaction de la population cible quant à la façon avec laquelle les pouvoirs publics traitent ses propositions. Les leaders associatifs estiment en effet que l'autorité ignore ses recommandations et ses idées. Cela ne fait que confirmer que les réunions appelées « diagnostics participatifs » sont un instrument permettant d'orienter les propositions de la population cible de l'INDH.

Les représentants associatifs reprochent aux pouvoirs publics de ne pas prendre en considération les recommandations prises lors des réunions de diagnostic participatif. Certains

²⁷Entretien avec le président d'une association locale, Casablanca, 25 mai 2011.

²⁸CATUSSE Myriam, « Au-delà de « l'opposition à sa Majesté » : mobilisations, contestations et conflits politiques au Maroc », *Pouvoirs*, 2013/2 n° 145, p. 45.

²⁹Entretien avec le président d'une association locale, Casablanca, 13 juin 2012.

associatifs reconnaissent que les méthodes adoptées dans le cadre de l'INDH sont « parfaites », mais ils souhaitent que l'autorité publique prenne en compte ce qui a été proposé dans les diagnostics participatifs. Un nombre important de représentants associatifs reconnaît n'avoir aucun pouvoir dans la prise de décision, mais en revanche avoir pleinement la compétence de proposer des idées. Cependant, cela ne les empêche pas de solliciter une augmentation de leur pouvoir. Ils insistent en effet sur l'importance de la productivité des diagnostics participatifs ainsi que du recul du comité local de l'INDH, dont le rôle demeure décisionnaire face au pouvoir des associations.

Afin de donner une crédibilité aux « diagnostics participatifs », les représentants associatifs proposent que les rapports de ces diagnostics soient cosignés à la fois par un représentant des pouvoirs publics et un représentant du réseau associatif, ce qui accorderait davantage de pouvoir aux « citoyens ».

Certains d'entre eux espèrent que la manière avec laquelle ils « participent » dans cette initiative soit à l'avenir améliorée ; ils réclament entre autres de participer à l'élaboration du budget des projets et de devenir une réelle partie-prenante du développement humain. Cela leur permettra, selon eux, d'augmenter leur pouvoir et de participer réellement à l'action publique locale, ce depuis la proposition des projets jusqu'à leur évaluation. Cette espérance des représentants associatifs renvoie au concept de « budget participatif », lequel permet la mobilisation et l'expression de savoirs et de savoir-faire généralement exclus ou marginalisés au sein du jeu politique³⁰.

Les recommandations ne peuvent cependant se réaliser que si l'administration publique accepte de déléguer la responsabilité à la population cible, comme l'affirme un acteur associatif de Casablanca.

« J'espère que ce soit plus développé, j'espère qu'on soit les réels participants, qu'on fixe même le montant, le budget des projets et non pas le préfet, on ne veut pas que les gens de l'administration pensent à notre place, c'est nous qui devons réfléchir, c'est nous qui devons prendre la responsabilité, il faut aussi catégoriser les associations »³¹.

³⁰TALPIN Julien, « Ces moments qui façonnent les hommes ». Éléments pour une approche pragmatiste de la compétence civique, *Revue française de science politique*, 2010/1 Vol. 60, p. 114.

³¹Entretien avec un acteur associatif, Casablanca, 25 mai 2011.

Les associatifs adressent leurs critiques aux pouvoirs publics sur les méthodes adoptées pour les « faire participer », ils demandent de revoir ces méthodes dans le sens d'une réelle participation dans l'INDH. Ils proposent notamment qu'avant que le projet soit accepté, il soit signé par le président, le secrétaire général et le trésorier de l'association.

« On a des critiques qui vont dans le sens que l'INDH doit revoir ses méthodes pour une réelle participation dans celle-ci, il faut appeler les associations de terrain pour qu'elles participent. Je propose aussi avant que le projet soit accepté qu'il faille la signature du président, du secrétaire général et du trésorier, car des fois on voit le président tout seul en train de marcher avec le dossier, il désigne sa femme ou son ami comme trésorier »³².

L'enquête montre que les pouvoirs publics ne proposent pas des dispositifs participatifs permettant d'élever le pouvoir de la population, ces derniers contribuant davantage à l'orientation des propositions faites par les acteurs associatifs. Les « diagnostics participatifs » sont considérés comme une opportunité pour la population afin qu'elle s'exprime et propose des idées de projets.

Cependant, ces « diagnostics » ont souvent pour conséquence d'orienter les représentants associatifs vers la formulation de propositions relativement éloignées des projets qu'ils sollicitent.

En effet, les fonctionnaires étatiques et les agents chargés d'animer l'INDH et ses dispositifs ont tendance à influencer la liste des projets établis par le comité local de développement humain. Ces agents imposent effectivement à la population, lors des réunions dites de « diagnostics participatifs », des idées de projets.

Chapitre 2 : Un label public affiché par des acteurs civils

À titre d'engagement individuel, la mobilisation autour des dispositifs participatifs de l'INDH en milieu urbain permet aux associatifs de développer leur démarche d'action ; ils disent qu'ils sont passés du bénévolat au « professionnalisme ». Cela s'explique par les postes de salariés permanents qu'ils ont créés au sein de leur structure associative, comme les postes

³²Entretien avec le président d'une association du quartier, Casablanca, Anfa, 14 juin 2012.

de directeur d'association, de chef de projets et d'animateur de projets. Dans ce cadre, des associations recrutent plus de dix salariés, certains d'entre eux étant déclarés auprès de la Caisse nationale de sécurité sociale (CNSS). Annie Dussuet et Erika Flahault soulignent que « *si les processus de salarisation et de professionnalisation sont souvent liés, ils peuvent aussi être disjoints : on assiste ainsi parfois à la recherche d'une professionnalisation des bénévoles* »³³.

*« Déjà l'INDH nous a sensibilisé sur le fait de l'obligation de rendre notre action professionnelle, c'est-à-dire mettre en place des moyens pour recruter des salariés, mettre en place un directeur, etc. On a revu nos ambitions à la hausse »*³⁴.

Par ailleurs, la vision du travail associatif a également changé chez ces leaders associatifs. Ils sont passés d'associatifs qui sensibilisent leurs homologues « citoyens » à des associatifs qui mènent des projets visant à « régler » les problèmes sociaux dont souffrent les « citoyens » des quartiers populaires.

Les associations partenaires de l'INDH ont mené avant son lancement des actions prenant la forme d'activités, mais suite à leur « participation » dans ce programme ces associations sont devenues des structures porteuses et animatrices de projets « durables ». Cette « participation » est une valeur ajoutée permettant aux associatifs d'avoir un parcours de formation ou d'apprentissage, autrement dit une « *carte de visite* » que l'on affiche pour avoir accès à d'autres opportunités économiques et sociales »³⁵.

*« Notre association essaie de travailler dans le cadre des besoins de la population, avant on faisait de l'action sociale, c'était timide, mais après l'arrivée de l'INDH il y a eu une grande transformation dans nos activités, on est passé de la sensibilisation à l'intervention et le traitement des problèmes. Notre association a maintenant 13 centres de formation »*³⁶.

³³DUSSUET Annie et FLAHAULT Erika, « Entre professionnalisation et salarisation, quelle reconnaissance du travail dans le monde associatif ? », *Formation emploi* [En ligne], 111 | Juillet-Septembre 2010, mis en ligne le 03 novembre 2010, consulté le 09 mars 2015. URL : <http://formationemploi.revues.org/3091>.

³⁴Entretien avec une femme associative, Casablanca, 14 juin 2012.

³⁵BONO Irene, « L'activisme associatif comme marché du travail. Normalisation sociale et politique par les « Activités génératrices de revenus » à El Hajeb », *Politique africaine*, 2010/4 N° 120, p. 41.

³⁶Entretien avec le président d'une association locale, Casablanca, 20 mai 2011.

Même si les dispositifs participatifs ne permettent pas aux associatifs de participer réellement dans l'élaboration des politiques locales, ils leur ont cependant permis d'acquérir certaines compétences en matière de management associatif, ainsi que de gagner la confiance de la population. Cela peut expliquer le vide laissé par les partis politiques dans les quartiers populaires et l'absence de confiance à leur égard justifiée par le nombre de plus en plus préoccupant des abstentionnistes³⁷.

« On a déjà gagné la confiance des habitants du quartier, nous avons appris beaucoup de choses, notamment nous avons pu développer nos expériences sur le terrain, car l'INDH nous a permis d'avoir un contact direct et quotidien avec la population, on a appris comment communiquer avec les gens, comment dialoguer avec tous les acteurs »³⁸.

Par ailleurs, une nouvelle confiance est en train de s'installer entre les leaders associatifs, les fonctionnaires communaux et les représentants du pouvoir public central au niveau local. Le leader associatif fait davantage confiance en l'administration publique. L'INDH a permis aux associatifs mais aussi aux « citoyens » ordinaires de créer des associations et de s'exprimer spontanément devant les représentants des pouvoirs publics. Les différentes catégories, notamment les jeunes et les femmes, se battent dans les réunions publiques organisées dans le cadre de l'INDH pour prendre la parole en public. Cela a encouragé par ailleurs les « citoyens » ordinaires à assister à des réunions communales qui auparavant n'attiraient personne malgré leur libre accès au public. Martine Barthelemy souligne que les associations sont l'expression de la société civile et peuvent être instrumentalisées par l'autorité publique³⁹.

Le fait que l'INDH permette aux associations d'obtenir des subventions et de réaliser leurs objectifs sur le terrain laisse une impression plutôt positive chez les leaders associatifs. Cela permet d'opérer une transformation dans la relation entre pouvoirs publics et représentants associatifs. Soulignons par ailleurs que les associatifs ainsi que les représentants des pouvoirs publics affirment que les objectifs de l'INDH sont compatibles avec ceux des

³⁷SANTUCCI Jean-Claude, « Le multipartisme marocain entre les contraintes d'un « pluralisme contrôlé » et les dilemmes d'un « pluripartisme autoritaire » », *Revue des mondes musulmans et de la Méditerranée* [En ligne], 111-112 | mars 2006, mis en ligne le 31 mars 2006, consulté le 10 mars 2015. URL : <http://remmm.revues.org/2864>.

³⁸Entretien avec un président d'une association de quartier, Rabat, 23 juillet 2012.

³⁹BARTHELEMY Martine, *Associations : un nouvel âge de la participation ?*, Paris: Presses de Sciences Po, 2000, p. 59.

associations. Cela démontre que cette initiative ne fait que récupérer l'action de la société civile ; dans ce même sens les associations sont considérées comme un instrument de contrôle social⁴⁰. Cette hypothèse pourrait être renforcée par un argument souvent réitéré par les représentants des pouvoirs publics, selon lequel l'INDH est venue pour compléter l'action des associations de la société civile.

« L'INDH a permis à notre association d'avoir une subvention, réaliser des objectifs sur le terrain. On a trouvé que nos objectifs sont compatibles avec ceux de l'INDH. Ce qui est important c'est qu'il y a une mutation avec les pouvoirs publics, il y a une douceur dans le comportement de ces derniers, ce n'est plus comme avant. Le service de la Division de l'Action Sociale nous a facilité beaucoup de choses »⁴¹.

De leur côté, les agents publics concernés par l'INDH en milieu urbain voient leurs rapports avec les « citoyens » changer. Ils sont « obligés » de s'adapter avec cette nouvelle situation qui ne leur permet plus de garder une distance avec les « citoyens ». Désormais, ils sont invités à organiser et animer des réunions avec la population concernée par l'INDH avant l'élaboration du programme local de cette initiative.

« La participation citoyenne dans l'INDH a changé beaucoup de choses dans notre vie professionnelle. Nous devons maintenant respecter la volonté de la population, ce n'est pas nous qui devons faire les choses à leur place, c'est à eux de faire ce qu'ils veulent. Notre travail c'est de veiller à leur préparer de bonnes conditions. La participation citoyenne c'est nouveau, mais c'est un grand apprentissage pour nous. Depuis plus de 40 ans ils sont ignorés. C'est vrai qu'on a des difficultés pour accepter ce changement »⁴².

Le discours qu'adopte la plupart des associations ayant bénéficié de l'INDH est centré sur le fait que les objectifs de celle-ci sont les mêmes que leurs associations. Les représentants de ces associations reproduisent le même discours officiel répandu par les médias à propos du roi et de l'initiative qu'il a lancée. Ainsi lorsque l'INDH prendra fin, les associations

⁴⁰*Ibid.*

⁴¹Entretien avec un citoyen associatif, Casablanca, 12 mai 2011.

⁴²Entretien avec le chargé de communication, Division Action Sociale, Rabat, 28 mai 2012.

continueront à travailler sur la base de la même philosophie, celle-ci ayant aussi pour but de laisser l’empreinte des pouvoirs publics dans les quartiers populaires. Les leaders des associations ayant bénéficié de subventions de l’INDH confirment que leur capacité en matière de management associatif et de gestion de projets s’est renforcée suite au lancement de cette initiative. Ils en parlent d’une façon très positive. Leur discours donne l’impression que sans l’INDH les associations de la société civile ne pourraient pas aller loin dans leurs actions associatives.

« L’INDH un jour va partir, mais nous, nous allons garantir la continuité, car les associations ont appris beaucoup de choses, maintenant les associatifs sont qualifiés »⁴³.

Ce discours renvoie à la façon avec laquelle un programme social et ses dispositifs institutionnels influencent des acteurs civils dans leur manière de percevoir les choses et opèrent une mutation d’un rôle de ces deniers basé sur l’obligation de faire pression contre les pouvoirs publics à un rôle de soutiens des pouvoirs publics.

Dans ce cadre, certains leaders associatifs se définissent comme des représentants de l’État dans les quartiers. Pour d’autres, l’INDH permet d’avoir le « badge » de quelqu’un qui travaille pour l’État. Certains de ces associatifs trouvent que le fait de « travailler » pour l’État est un avantage qu’il ne faut pas négliger. Cela permet de donner un rayonnement à leurs structures associatives. Cette situation démontre par ailleurs que les associations de la société civile entreprennent des interventions et des missions qui devraient être accomplies par l’autorité et ses agents.

« L’INDH c’est un grand soutien pour le développement et les associations de la société civile. Elle a fait un grand changement dans la société, on fait un rôle de l’État, on mène des actions à leur place. L’INDH a donné un rayonnement aux associations. Il y a une grande confiance entre nous et eux (les pouvoirs publics), notamment après la réussite de notre projet. C’est eux maintenant qui nous appellent pour faire les projets »⁴⁴.

⁴³Entretien avec un acteur associatif, Casablanca, 20 mai 2011.

⁴⁴Entretien avec un président d’une association locale, Casablanca, 20 mai 2011.

L'histoire de la relation entre l'administration publique et le « citoyen » au Maroc a été marquée par un rapport conflictuel, et ce depuis les années 1970. L'administration marocaine a fait l'objet pendant de nombreuses années d'une approche sécuritaire⁴⁵. Cela n'a fait que renforcer l'absence de confiance entre les deux acteurs. Les « citoyens » d'une manière générale et plus particulièrement les leaders associatifs ont construit une image négative des institutions publiques. Les hommes proches de l'ancien roi (Hassan II), notamment son ministère de l'Intérieur, sont vus par les « citoyens » marocains comme des gens autoritaires ayant participé aux violations contre les droits humains que certains « citoyens » ont subi lors des arrestations menées suite aux contestations qu'a connues le Maroc durant les années dites de « plomb ».

L'arrivée du nouveau monarque ainsi que le lancement de l'INDH et de ses dispositifs participatifs ont constitué un enjeu pour les pouvoirs publics, comme nous l'avons démontré dans la première partie de cette communication. L'objectif était de montrer qu'il existe une coupure avec l'ancien régime.

De ce fait, les pouvoirs publics utilisent les dispositifs participatifs de l'INDH comme un outil pour normaliser la relation entre gouvernants et gouvernés, mais aussi pour permettre de redonner aux citoyens confiance en les institutions publiques. La réconciliation et la normalisation des relations entre l'administration et la population pourraient être qualifiées comme l'un des principaux objectifs que visaient les pouvoirs publics à travers l'INDH et ses dispositifs participatifs. Ces derniers contribuent au traitement égal des administrés par les acteurs administratifs⁴⁶. L'enquête montre que les dispositifs participatifs mis en place dans le cadre de l'INDH sont un outil de rapprochement entre ces deux acteurs et visent à nouer une nouvelle relation basée sur la confiance entre ces deux protagonistes. Ce rapprochement peut être considéré comme l'un des effets de ces dispositifs. Le fait que les associations de la société civile soient intégrées dans un programme de développement pourrait entrer dans le cadre d'une stratégie de récupération des associations de la société civile. Cela ne peut qu'affaiblir ces associations mais aussi l'État, si nous partons de l'hypothèse selon laquelle un État ne peut être fort sans une société civile forte⁴⁷.

⁴⁵CHEYNIS Éric, « Les reconversions dans l'associatif de militants politiques marocains. Ruptures, continuités et fidélité à soi », *Politix*, 2013/2 N° 102, p. 152.

⁴⁶BHERER Laurence, « Les relations ambiguës entre participation et politiques publiques », *Participations*, 2011/1 N° 1, p. 109.

⁴⁷PIROTTE Gautier, *La notion de société civile*, Paris, La Découverte (Coll. Repères), 2007, 128 pages.

« Depuis l'arrivée de l'INDH les associations sont devenues très proches des pouvoirs publics, même les représentants de ces derniers se comportent différemment, maintenant ils t'écoutent, ils t'accueillent, ce n'est plus comme avant »⁴⁸.

Les pouvoirs publics se sont basés sur le rôle que jouent les leaders associatifs dans les quartiers populaires pour influencer le reste de leur population, plus particulièrement pour changer la vision qu'ils ont des institutions publiques et des personnes qui les composent. Cela montre que les pouvoirs publics reconnaissent les mauvaises conséquences que peut engendrer l'installation d'une situation de défiance entre les institutions publiques et les « citoyens ».

Le fait que les autorités publiques essaient par tous les moyens d'instaurer cette confiance explique leur crainte qu'une telle situation soit à l'origine d'une déstabilisation du pays.

L'enquête montre qu'avant le lancement de l'INDH, les associations de la société civile ont mené des actions similaires à cette initiative (soutien scolaire, lutte contre l'analphabétisme, formations professionnelles pour les jeunes, etc.). L'arrivée de cette dernière a permis à ces associations de porter le label de cette initiative dans les quartiers populaires. Suite à la mise en place de l'INDH et de ses dispositifs participatifs, les pouvoirs publics ont adopté une stratégie de proximité dans les quartiers populaires, à travers les associations bénéficiant de cette initiative. Cette stratégie ne fait qu'y renforcer la présence de l'autorité publique et donc faciliter son contrôle des quartiers populaires. Les pouvoirs publics délèguent aux associations de la société civile les actions qui devraient être accomplies par les agents de l'État.

En guise de conclusion générale de cette communication, l'enquête montre que les dispositifs participatifs de l'INDH en milieu urbain ont des enjeux politiques ; ils sont lancés dans un contexte marqué par la désaffiliation sociale que connaissent les quartiers populaires des villes étudiées au Maroc. Ces dispositifs ne font qu'éloigner la contestation des quartiers populaires. L'INDH et ses dispositifs participatifs ont été lancés dans un contexte marqué par

⁴⁸Entretien avec un acteur associatif, Casablanca, 20 mai 2011.

l'arrivée d'un nouveau monarque. La médiatisation de l'action royale, notamment ses actions sociales, était l'une des stratégies de la communication du palais royal depuis l'arrivée du monarque au pouvoir⁴⁹. Dans ce cadre, le slogan du « roi des pauvres » est l'un des mots d'ordre qui accompagne la médiatisation de l'INDH⁵⁰. L'enquête montre que les acteurs associatifs sont influencés par le discours officiel de l'autorité monarchique. La plupart des associatifs ayant bénéficié des subventions de l'INDH répète le même discours médiatisé sur le rôle que joue le monarque dans la vie politique et sociale du pays.

L'enquête montre que les acteurs associatifs agissent comme des agents publics. Cette situation peut expliquer que l'on assiste à une institutionnalisation des associations de la société civile. Il existe en effet une tentative d'utilisation des ressources associatives pour produire de l'action publique dans les quartiers ; il y a donc une délégation du service public par les associations. Dans ce cadre, Martine Barthélemy souligne que l'expression de la société civile peut devenir un facteur de contrôle social⁵¹. Les associations de la société civile jouent un rôle de médiation entre les représentants de l'autorité et les populations cibles. Elles évoluent dans un rapport de rapprochement et de complémentarité avec ces derniers. Les acteurs associatifs accomplissent donc dans les quartiers cibles, comme nous l'avons montré, des actions qui devraient être réalisées par des agents publics. Cette situation interroge, comme le souligne Martine Barthélemy, l'autonomie des associations de la société civile vis-à-vis des pouvoirs publics et explique comment l'État s'appuie sur les acteurs associatifs dans ses actions adressées aux quartiers populaires⁵². Le développement associatif dans ce cadre permettrait de pallier les défaillances de l'État⁵³.

L'enquête montre que les dispositifs participatifs de l'INDH renforcent de manière tangible les réseaux de notables et le renouvellement social avec des jeunes et des femmes ayant un rapport distant avec la politique. Dans ce cadre, le but de la création de certaines associations n'est pas de faciliter la mobilisation mais le renouvellement, la diversification et l'élargissement des élites locales sur lesquelles s'appuient les pouvoirs publics⁵⁴.

⁴⁹BENNAFLA Karine et EMPERADOR Montserrat, « Le « Maroc inutile » redécouvert par l'action publique : les cas de Sidi Ifni et Bouarfa », *Politique africaine*, 2010/4 N° 120, p. 73.

⁵⁰BENNAFLA Karine et SENIGUER Haoues, « Le Maroc à l'épreuve du printemps arabe : une contestation désamorcée ? », *Outre-Terre*, 2011/3 n° 29, p. 143.

⁵¹ Voir BARTHELEMY Martine, *Associations : un nouvel âge de la participation ?*, *op. cit.*

⁵² *Ibid.*, p. 129.

⁵³ *Ibid.*, p.p. 94-95.

⁵⁴ DENOEUX Guilain, et GATEAU Laurent, « L'essor des associations au Maroc : à la recherche d'une citoyenneté ? », *Maghreb, Machrek*, n° 150, octobre-décembre 1995, p. p. 22-23.

Bibliographie

ABOUHANI Abdelghani, « Le mouvement associatif dans les quartiers populaires marocains », in ABOUHANI Abdelghani (dir.), *L'Etat et les quartiers populaires au Maroc : de la marginalisation à l'émeute, Habitat spontané et mouvements sociaux*, Dakar : Éd. CODESRIA, 1995, pp. 121-140.

BARTHELEMY Martine, *Associations : un nouvel âge de la participation ?*, Paris: Presses de Sciences Po, 2000.

BENNAFLA Karine et SENIGUER Haoues, « Le Maroc à l'épreuve du printemps arabe : une contestation désamorcée ? », *Outre-Terre*, 2011/3 n° 29, pp. 143-151.

BENNAFLA Karine et EMPERADOR Montserrat, « Le « Maroc inutile » redécouvert par l'action publique : les cas de Sidi Ifni et Bouarfa », *Politique africaine*, 2010/4 N° 120, pp. 67-86.

BERRIANE Yasmine, « Le Maroc au temps des femmes ? La féminisation des associations locales en question », *L'Année du Maghreb*, VII | 2011, p. p. 333-342.

BHERER Laurence, « Les relations ambiguës entre participation et politiques publiques », *Participations*, 2011/ 1 N° 1, p. 105-133.

BONO Irene, « « L'activisme associatif comme marché du travail ». Normalisation sociale et politique par les « Activités génératrices de revenus » à El Hajeb », *Politique africaine*, 2010/4 N° 120, pp. 25-44.

BONO Irène, « « Le phénomène participatif au Maroc » à travers ses styles d'action et ses normes », *Les Etudes du CERI*, N° 166, juin 2010, p. p. 1-42.

CARREL Marion, *Faire participer les habitants ? Citoyenneté et pouvoir d'agir dans les quartiers populaires*, Lyon : ENS Editions, 2013.

CATUSSE Myriam et VAIREL Frédéric, « Question sociale et développement : les territoires de l'action publique et de la contestation au Maroc », *Politique africaine*, 2010/4, n° 120, p. p. 5-6.

CATUSSE Myriam, « Au-delà de « l'opposition à sa Majesté » : mobilisations, contestations et conflits politiques au Maroc », *Pouvoirs*, 2013/2 n° 145, pp. 31-46.

CHEYNIS Éric, « Les reconversions dans l'associatif de militants politiques marocains. Ruptures, continuités et fidélité à soi », *Politix*, 2013/2 N° 102, p. 152

CATUSSE Myriam et ZAKI Lamia, « Gestion communale et clientélisme moral au Maroc : les politiques du Parti de la justice et du développement », *Critique internationale*, 2009/1 n° 42, pp. 73-91.

De MIRAS Claude, « De la gouvernance à la gouvernementalité ? Action publique territoriale au Maroc », *Revue Maghreb-Machrek*, N° 202, hiver 2009-2010, p. 33-48.

DENOEUX Guilain, et GATEAU Laurent, « L'essor des associations au Maroc : à la recherche d'une citoyenneté ? », *Maghreb, Machrek*, n° 150, octobre-décembre 1995, pp. 19-39.

DUSSUET Annie et FLAHAULT Erika, « Entre professionnalisation et salarisation, quelle reconnaissance du travail dans le monde associatif ? », *Formation emploi* [En ligne], 111 | Juillet-Septembre 2010, mis en ligne le 03 novembre 2010, consulté le 09 mars 2015. URL : <http://formationemploi.revues.org/3091>.

GANDOLFI Paola, « La société civile au Maroc : signification et issues des processus de changement social et politique », *Fourth Mediterranean Social and Political Research*, Meeting Robert Schuman Centre For Advanced Studies, Florence-Montecatini Terme, 19-23 March 2003, p. 5.

MARTIN Ivan, « Morocco Wakes up to Human Development », *Mediterranean Politics*, vol. 11, n ° 3, 2006, p. 433-439.

PIROTTE Gautier, *La notion de société civile*, Paris, La Découverte (Coll. Repères), 2007, 128 pages.

SANTUCCI Jean-Claude, « Le multipartisme marocain entre les contraintes d'un « pluralisme contrôlé » et les dilemmes d'un « pluripartisme autoritaire » », *Revue des mondes musulmans et de la Méditerranée* [En ligne], 111-112 | mars 2006,

SAAF Abdallah, « L'hypothèse de la société civile au Maroc », in ABOUHANI Abdelghani (dir.), *L'Etat et les quartiers populaires au Maroc : de la marginalisation à l'émeute, Habitat spontané et mouvements sociaux*, Dakar : Éd. CODESRIA, 1995, p. p. 85-98.

TALPIN Julien, « Ces moments qui façonnent les hommes ». Éléments pour une approche pragmatiste de la compétence civique, *Revue française de science politique*, 2010/1 Vol. 60, pp. 91-115.

TOZY Mohamed, « L'évolution du champ religieux marocain au défi de la mondialisation », *Revue internationale de politique comparée*, 2009/1 Vol. 16, p. 67.