



**HAL**  
open science

# La gouvernance urbaine et la lutte contre la pauvreté au Maroc

Mustapha El Mnasfi

► **To cite this version:**

Mustapha El Mnasfi. La gouvernance urbaine et la lutte contre la pauvreté au Maroc. *Revue Perspectives et Sociétés*, 2012, 3 (1), pp.71-90. hal-00744144

**HAL Id: hal-00744144**

**<https://hal.science/hal-00744144>**

Submitted on 22 Oct 2012

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

## La gouvernance urbaine et la lutte contre la pauvreté au Maroc

### Mustapha EL MNASFI

Doctorant en sciences politiques à l'Université de Versailles Saint Quentin en Yvelines (France). Thèse en cours: « La participation citoyenne dans les politiques de lutte contre la pauvreté urbaine en France et au Maroc. Approche comparative entre deux métropoles françaises (Lille et Amiens) et marocaines (Rabat et Casablanca ) » ; sous la direction de Monsieur Jacques de Maillard. Il est également Chercheur associé au Centre Jacques Berque (USR 3136 - CNRS), Maroc.

---

« Dans ce pays maghrébin, on assiste à une multiplication, dans l'espace urbain, des associations de quartier œuvrant dans différents secteurs de développement social (santé, éducation, environnement, etc.). Cette diversité associative est influencée par un contexte international qui impose de plus en plus des règles ».

#### *Pour citer cet article :*

— EL MNASFI M., La gouvernance urbaine et la lutte contre la pauvreté au Maroc. *Revue Perspectives & Sociétés*, Vol 3, N°1, mars 2012, pp. 71-90

*Perspectives & Sociétés*, Vol 3, N°1, mars 2012

ISSN 1840-6130

## **RÉSUMÉ :**

A l'heure de la mondialisation, la pauvreté ne cesse d'augmenter dans le monde, si bien qu'elle est devenue l'un des phénomènes qui préoccupent le plus les acteurs nationaux et internationaux concernés. Cette contribution qui porte sur « La gouvernance urbaine et la lutte contre la pauvreté au Maroc » permet d'analyser l'approche adoptée au Maroc pour lutter contre la pauvreté urbaine ; elle vise principalement à répondre à la question suivante : Comment les acteurs publics (les services centraux et locaux de l'État, les fonctionnaires des collectivités locales, etc.) et privés (les associations de la société civile, les partenaires au développement, etc.) se positionnent-ils dans l'élaboration des politiques publiques de lutte contre la pauvreté urbaine au Maroc ? À l'articulation de cette question, il conviendra d'interroger l'hypothèse selon laquelle certains acteurs locaux (habitants, associations de la société civile, partenaires sociaux, etc.) ne sont généralement pas invités à participer à l'élaboration des politiques de lutte contre la pauvreté urbaine.

**Mots clefs :** gouvernance urbaine, pauvreté urbaine, association de la société civile.

La population urbaine ne cesse d'augmenter. Ainsi, en 2011, selon les dernières statistiques des Nations Unies, la population mondiale compte 7 milliards d'habitants, ce qui représente le double de la population mondiale en 1967. Or, d'ici à 2030, cet accroissement démographique aura essentiellement lieu dans les zones urbaines des pays en développement, où la population devrait augmenter à un taux annuel moyen de 2,4%.

Le Maroc ne fait pas exception à ce phénomène, s'inscrivant lui aussi dans cette dynamique universelle d'urbanisation. Pourtant, en 1900, sa population urbaine ne dépassait guère les 420 000 habitants, soit l'équivalent de 8% de sa population totale. L'urbanisation change la géographie sociale de la ville ; elle donne lieu à l'émergence de zones urbaines sensibles ou de quartiers populaires qui abritent une population souffrant de l'exclusion sociale. Cela a incité les pouvoirs publics de différents pays à intervenir pour lutter contre la pauvreté urbaine. Cette intervention s'opère dans le cadre de la territorialisation de l'action publique qui peut être définie comme le « transfert par l'État d'une partie de ses compétences aux collectivités locales, lesquelles voient leur légitimité et leurs moyens d'action accrus, ce qui leur permet d'aller bien au-delà du cadre prévu par les réformes de décentralisation, d'autant plus que, dans un contexte de concurrence entre collectivités locales, elles développent un certain nombre d'initiatives, dans une logique de légitimation à la fois par l'action et par la « mise en sens » ».

Par ailleurs, la lutte contre la pauvreté territorialisée interroge la présence ou non du concept de « gouvernance urbaine » dans les processus de production des projets qui visent à améliorer la qualité de vie de la population résidant dans les zones urbaines classées comme difficiles ; ce concept de « gouvernance urbaine » est défini, selon Patrick LE GALES, comme « un processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux, d'institutions pour atteindre des buts propres discutés et définis collectivement dans des environnements fragmentés, incertains ».

Ce présent article s'inscrit dans un vaste champ de recherche : celui de la gestion, des relations entre acteurs publics/privés, et des nouveaux modes de gouvernement des villes, plus particulièrement ceux des villes qui abritent des quartiers en difficulté. Il permet de découvrir l'approche adoptée par les pouvoirs publics marocains pour lutter contre la pauvreté urbaine, mais également de cerner une des notions fondamentales des politiques publiques, celle de la gouvernance, ainsi que le rôle que joue celle-ci dans la production des politiques publiques de lutte contre la pauvreté urbaine au Maroc.

Cette étude a pour point de départ et pour élément de problématisation la participation des acteurs non gouvernementaux dans la conduite des politiques publiques de lutte contre la pauvreté urbaine. Il s'agit de comprendre comment s'articulent les relations entre acteurs gouvernementaux (les services centraux et locaux de l'Etat, les élus locaux, etc.) et non gouvernementaux – notamment les associations de la société civile – dans l'élaboration de ces politiques. Dans cette perspective, il s'agit de déterminer quels sont les acteurs qui participent de manière fondamentale dans l'élaboration des programmes de lutte contre la pauvreté urbaine et quelle position occupent les acteurs appartenant à la société civile dans la production de ces politiques.

La présente étude vise principalement à répondre à la question centrale suivante : comment les acteurs gouvernementaux (les services centraux et locaux de l'État, les élus locaux, etc.) et non gouvernementaux (les associations de la société civile) se positionnent-ils dans l'élaboration des politiques publiques de lutte contre la pauvreté urbaine au Maroc ?

À l'articulation de cette question, il conviendra d'interroger l'hypothèse selon laquelle les acteurs non gouvernementaux, notamment les associations de la société civile, ne sont généralement pas invités à participer à l'élaboration des politiques de lutte contre la pauvreté urbaine.

Ces associations ayant le statut d'organismes à but non lucratif, elles jouent, avec d'autres acteurs privés, un rôle de grande ampleur en matière d'entraide sociale dans les quartiers urbains des grandes villes, comme nous allons le voir ultérieurement.

L'objectif de ce présent article est de démontrer que les acteurs de la société civile, notamment les associations locales, sont marginalisés et ne jouent pas un grand rôle dans les processus d'élaboration des programmes qui rentrent dans le cadre des politiques de lutte contre la pauvreté urbaine. Ils sont seulement invités à participer à la mise en pratique des programmes sur leur territoire géographique sans avoir été consultés durant leur élaboration.

Nous n'allons pas ici présenter les avantages et limites de la gouvernance mais plutôt, dans un premier temps, essayer de tenter de mettre en évidence comment un concept comme celui de la gouvernance a pu connaître un tel succès, jusqu'à en devenir un élément central de l'action publique.

Dans un second temps, il est nécessaire d'étudier la stratégie de lutte contre la pauvreté urbaine au Maroc à travers les programmes mis en place par l'Etat –plus particulièrement le programme urbain de l'« Initiative Nationale pour le Développement Humain »– ainsi que

de présenter les principaux acteurs intervenants dans ce cadre ; cela afin de pouvoir enfin étudier la place qu'occupe le concept de « gouvernance » dans l'élaboration de ces programmes.

Pour ce faire, des documents et des rapports officiels ont été mobilisés, ainsi que des observations directes que nous avons pu réaliser lors d'une Consultation nationale sur l'efficacité du développement des ONG de la société civile au Maroc, organisée par un réseau d'associations œuvrant dans le domaine de la lutte contre la pauvreté. Des références théoriques ont également été mobilisées pour une approche conceptuelle sur la question.

### **La « gouvernance » : une nouvelle conception de l'action publique**

Il est nécessaire, dans un premier temps, d'étudier comment le concept général de « gouvernance » s'est intégré dans les politiques publiques, puis dans un second temps de se concentrer sur le cas de la « gouvernance urbaine ».

### **Le concept général de « gouvernance » : de l'économie à l'action publique**

Le terme « gouvernance » a été utilisé pour la première fois en 1937 dans un article de l'économiste britannique Ronald COASE. Il tire sa source du domaine économique, plus particulièrement de la gestion de l'entreprise. La gouvernance, dans le domaine économique, renvoie à la création d'une coordination au sein de l'entreprise afin de réduire les valeurs des opérations qui perturbent les marchés ; le but étant de perfectionner la rentabilité de l'entreprise en utilisant des outils et des techniques comme la transparence et la coordination.

Durant les années 80, les institutions internationales (le FMI et la Banque Mondiale) ont demandé aux pays émergents d'adopter la notion de bonne gouvernance au sein de l'administration publique. L'objectif était ainsi de réformer les rapports entre l'Etat et la société civile, et d'optimiser l'efficacité des politiques sociales.

La réussite de la gouvernance dans le domaine économique a donc encouragé les acteurs politiques à l'adopter, notamment dans les politiques publiques sociales comme celles concernant la lutte contre la pauvreté, l'exclusion sociale et la précarité.

Cependant, les différentes études sur la gouvernance font toutes état d'un changement dans les administrations et les modes de production des services publics des pays occidentaux. L'Etat n'est plus un organe central, détenant le monopole de la production du service public.

Mais il est concurrencé par d'autres acteurs provenant de la société civile comme les associations, les partenaires privés (les ONG, les bureaux d'études, etc.).

Le modèle du monopole de l'Etat nation (domination légale et rationnelle au sens de Weber) semble remis en cause. En effet, dans les années 1970, le diagnostic d'un Etat social et interventionniste surchargé de tâches, coûteux et inefficace est mis en avant.

La « gouvernance » est souvent présentée comme un outil pour impliquer davantage les citoyens dans les décisions politiques. Cela ne va pas sans poser des difficultés par rapport aux principes démocratiques. Avec la gouvernance, les décisions ne sont plus nécessairement prises uniquement par les personnes élues. Le citoyen peut avoir l'impression de participer à la production de la décision publique.

Par ailleurs, à travers la gouvernance se développe une augmentation significative du nombre d'acteurs et d'institutions qui participent à la prise de décision. En effet, sur une même politique, la municipalité, le département, la région et l'Etat peuvent intervenir. Il devient alors complexe pour les citoyens de comprendre les compétences de chaque institution, puisqu'elles sont susceptibles d'intervenir pour différentes politiques publiques.

La gouvernance est basée sur la coordination entre les intérêts des acteurs privés et publics, mettant en avant cette nouvelle articulation entre public et privé. En effet, il existe des configurations locales intéressantes avec des relations privilégiées entre collectivités locales et milieux économiques, grâce à des organisations diverses telles que les conseils en développement et les organismes d'études.

Les collectivités locales sont devenues l'un des acteurs principaux de l'investissement public, ce qui peut s'expliquer par la contractualisation de l'action publique. Cette montée en puissance de l'action publique s'est accompagnée d'une gouvernance économique locale à travers l'adoption d'outils inspirés de celle-ci, comme la transparence fiscale et financière.

Nous nous demandons donc quels rapports ce concept de « gouvernance » a-t-il avec les politiques de lutte contre la pauvreté urbaine ?

## **La « gouvernance urbaine » et les politiques publiques de lutte contre la pauvreté**

La sociologie de la ville s'intéresse notamment à la manière dont les acteurs publics et privés élaborent la décision publique ; l'objectif est donc d'étudier le « gouvernement de la ville ».

Cela nous invite à poser certaines questions ayant rapport avec la production de l'action publique urbaine : comment sont élaborées les décisions urbaines ? Qui y participe ?.

La promotion de la démocratie locale, à travers des procédures de concertation et de gouvernance urbaine, renvoie au bon projet d'aménagement faisant l'économie de la prise en compte des habitudes, des opinions et des désirs des citoyens.

Patrick LE GALÈS souligne que la gouvernance urbaine permet d'une part d'acquérir la « capacité à intégrer, à donner forme aux intérêts locaux, aux organisations, groupes sociaux, et d'autre part, en termes de capacité à les représenter à l'extérieur, à développer des stratégies plus ou moins unifiées en relation avec le marché, l'Etat, les autres villes et autres niveaux de gouvernement ». La gouvernance urbaine permet de mettre en évidence la fragmentation et les formes de coordination verticale et horizontale de l'action publique.

Par ailleurs, la gouvernance urbaine a permis de développer deux éléments de l'action publique ; le premier : le partenariat et la contractualisation ; le deuxième : la territorialisation.

En effet, en ce qui concerne le partenariat et la contractualisation, il s'agit de la capacité à organiser l'action collective, à construire des coalitions et des partenariats orientés vers des buts spécifiques.

En France par exemple, durant les années 1970, le pays a connu le développement de démarches contractuelles qui a abouti à des engagements réciproques autour d'objectifs et de moyens conjoints de réalisation, tels que les contrats « Habitat et vie sociale », ou dans les années 1980 les conventions Etat-villes sur la prévention de la délinquance, les contrats « Banlieues 89 » (convention entre la municipalité et l'Etat pour la réalisation opérationnelle de projets urbains : aménagement des espaces publics et décloisonnement des quartiers), les contrats de ville ou encore les grands projets de villes.

Ce qu'il faut retenir, c'est que les politiques urbaines contractuelles sont directement liées au processus de décentralisation des compétences, à la marginalisation d'une planification globale et à l'effort de recomposition de l'action publique.

La négociation répond à un modèle polycentrique noué par des acteurs multiples, et à la pluralité des collectivités territoriales : Etat, associations, opérateurs spécialisés de l'aménagement, etc.

En ce qui concerne la territorialisation, il est nécessaire de rappeler que l'action publique étant de plus en plus guidée par la recherche d'efficacité, les politiques de planification s'a-

moindrissent peu à peu, laissant place à l'établissement de politiques constitutives (Duran et Thoening, 1996), Celles-ci se caractérisent par la mise à disposition de grands cadres d'action et de calendriers, ainsi que par la définition de vastes programmes afin de guider l'action des nouveaux acteurs, tout en laissant une large place aux arrangements entre ceux-ci.

On assiste donc à l'émergence dans ce cadre de nouveaux lieux (en France par exemple : Zone à urbaniser en priorité, Zone d'éducation prioritaire, etc.). Cela donne lieu à une rupture avec une logique d'uniformité de l'action publique afin d'opter pour une action plus territorialisée, prenant en compte l'environnement local et les intérêts des acteurs locaux et de la société civile.

Cependant, le concept de « gouvernance » s'est transféré également vers les pays émergents. En effet, les organisations internationales gouvernementales et non gouvernementales, comme par exemple le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), viennent en aide aux pays du Sud afin qu'ils se développent par le biais du concept de la « bonne gouvernance ». Ces organisations interviennent dans ces pays avec des partenaires des secteurs public et privé, notamment la société civile, afin de créer les fondements et promouvoir la notion de la « gouvernance ». Le but est d'aider ces pays à mettre en place des institutions plus efficaces, responsables et réceptives aux niveaux central et local.

En se basant sur l'expertise, les organisations internationales aident notamment les pays émergents à promouvoir la décentralisation, le renforcement de l'administration locale et la transparence, ainsi que la lutte contre la corruption.

Le Maroc est l'un des pays dans lesquels les organisations internationales interviennent afin d'aider les pouvoirs publics à développer leur pays.

Dans ce pays maghrébin, on assiste à une multiplication, dans l'espace urbain, des associations de quartier œuvrant dans différents secteurs de développement social (santé, éducation, environnement, etc.). Cette diversité associative est influencée par un contexte international qui impose de plus en plus des règles. En effet, les instances internationales conditionnent leur aide à de nouvelles façons de gouverner. Au nom de « la bonne gouvernance », de la « participation citoyenne », du « droit à la ville » et de la « qualité de vie ». Ces recommandations, comme celles prônées par le roi à travers ses différents discours (2001, 2003, 2004, 2008), amènent au niveau local les autorités à les appliquer en établissant des contacts avec le citoyen, à travers des structures organisationnelles (associations, coopératives, etc.), par le dialogue et la concertation.

Différents programmes visant la lutte contre la pauvreté urbaine ont été lancés comme le programme « Villes sans bidonvilles », l'« Initiative Nationale pour le Développement Humain » en milieu urbain, etc.

Quelle est la stratégie adoptée au Maroc pour lutter contre la pauvreté urbaine ?

## **La stratégie de lutte contre la pauvreté urbaine au Maroc**

Il est nécessaire de traiter, dans un premier temps, comment la question de la pauvreté au Maroc est devenue un nouveau champ d'intervention, pour ensuite traiter les principaux acteurs intervenant dans la lutte contre la pauvreté urbaine.

### **Un nouveau champ d'intervention**

Depuis l'indépendance, en 1958, jusqu'au début des années 1990, la question de la pauvreté au Maroc a été considérée comme un sujet tabou.

En effet, au début des années 1980, 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. L'adhésion du Maroc à ce programme trouve sa justification dans les faiblesses structurelles de l'économie marocaine (forte dépendance de la production vis-à-vis des aléas climatiques, vulnérabilité des exportations à l'égard des cours internationaux, particulièrement des phosphates) mais également dans la conjoncture internationale défavorable (cours élevé du pétrole, flambée du dollar, hausse des taux d'intérêt). Le programme d'ajustement structurel avait comme objectifs de maîtriser la demande interne, de mobiliser l'épargne locale, d'optimiser les ressources et le réaménagement des taux de change en vue de sauvegarder la compétitivité de l'économie nationale.

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. Cela a donné lieu à une fragmentation sociale de la ville marocaine. Cette situation a poussé les observateurs, notamment les experts du Programme des Nations Unies pour le Développement, à déclencher la sonnette d'alarme pour que les pouvoirs publics interviennent afin d'éviter la déstabilisation sociale du pays.

Depuis lors, le Maroc a connu l'émergence de programmes d'action en faveur de la population pauvre et exclue vivant dans les zones urbaines, comme le programme « Villes sans bidonvilles (VSB) », qui a pour objectif de fournir un logement décent aux 277 000 ménages vivants dans les bidonvilles urbains. Quarante-deux villes sont alors visées par le programme et 20 millions de dirhams (soit près de 2 milliards d'euros) y sont alloués. Ce programme est basé sur le recours à des contrats-villes (signés entre le Ministère de l'habitat, les gouverneurs et les présidents des communes) précisant les segments des missions des partenaires sur la base d'un diagnostic protégé et objectif.

Par ailleurs, le Maroc a lancé au mois de mai 2005 l'« Initiative Nationale pour le Développement Humain (INDH) ». Parmi les principaux programmes de cette initiative, l'on trouve le « programme de lutte contre l'exclusion sociale en milieu urbain et périurbain ». 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 création d'opportunités et d'activités génératrices de revenus et d'emplois ;
- L'accompagnement social des personnes en grande vulnérabilité.

Ce programme vise 250 quartiers urbains défavorisés répartis dans 16 arrondissements à Casablanca (la capitale économique) et 8 à Rabat (la capitale administrative).

Comme le stipule le document de procédure du « programme de lutte contre l'exclusion sociale en milieu urbain et périurbain », le Maroc connaît aujourd'hui une double concentration : concentration des populations en milieu urbain avec une urbanisation accrue de l'espace, et concentration des activités avec toutes les conséquences sociales, économiques, urbanistiques et environnementales que cela entraîne. Cela a donné lieu à l'augmentation de la population résidant dans les villes et donc à un taux élevé d'urbanisation : le taux enregistré en 2004 était de 55% contre 51% en 1994 et 42% en 1982.

Le tournant historique de l'urbanisation au Maroc est survenu en 1993 quand la population urbaine a atteint 50,6% de la population totale du Royaume. Cela a occasionné d'importantes transformations urbaines dans le pays, celles-ci prenant la forme de trois grandes mutations :

- \* la prolifération rapide des villes : le nombre de villes marocaines est passé de 172 en 1970 à 352 en 2004 ;

- \* l'émergence de « villes millionnaires », dont Casablanca, Fès, Marrakech et Salé, alors qu'en 1900 le Maroc ne comptait qu'une seule ville de plus de 100 000 habitants ;
- \* la classification des villes en trois catégories (petite, moyenne et grande) et la concentration d'environ 67% de la population citadine au niveau des espaces dits « grandes villes », c'est-à-dire de villes abritant au minimum 100 000 habitants.

Cette augmentation de la population urbaine est liée principalement à la sécheresse et aux conditions de vie difficiles à la campagne ; cela a encouragé l'exode rural vers les zones urbaines et a en même temps changé la géographie sociale de la ville à travers l'émergence de quartiers urbains pauvres et exclus.

En revanche, la lutte contre la pauvreté urbaine au Maroc connaît l'intervention de différents acteurs ; quels sont-ils ?

## **Les principaux acteurs intervenants dans la lutte contre la pauvreté urbaine**

Avant de présenter les principaux acteurs engagés dans la lutte contre la pauvreté urbaine au Maroc, il est nécessaire d'évoquer la composition du pouvoir déconcentré dans les zones urbaines au Maroc. Celui-ci est composé de deux filières : une administrative, l'autre politique. L'organigramme administratif dispose d'un maillage hiérarchisé pyramidal très fin placé sous la tutelle du pouvoir central à travers le ministère de l'Intérieur. Ce pouvoir déconcentré est composé du *Wali* (préfet) de région, qui est le haut représentant du pouvoir central dans une préfecture de région ; du Gouverneur de préfecture urbaine ; du *Pacha*, qui est un haut fonctionnaire chargé de l'administration d'un district ; du Chef de cercle, lequel supervise des districts à dominante urbaine ; du *Caïd*, qui contrôle les arrondissements urbains relevant des six grandes municipalités urbaines ; du *Khalifa*, qui est l'adjoint du Caïd et agit sur les subdivisions du territoire de celui-ci ; enfin, du *Moqadem*, qui intervient à l'échelle du quartier.

Le Wali, ou préfet de région, est le principal responsable de la dynamique territoriale ainsi que du bon fonctionnement de celle-ci. La portée de ses prérogatives est considérable, particulièrement en matière de décentralisation. L'exemple de l'hygiène et de la salubrité publique est, à cet égard, illustratif.

En ce qui concerne la filière politique, un constat semblable peut être dressé à propos des grands ministères tels que la Santé ou l'Agriculture qui jouissent d'une puissance et d'une présence de déconcentration considérable.

Les acteurs administratifs et politiques interviennent de façon fondamentale dans la lutte contre la pauvreté urbaine ; ils jouent également un rôle de contrôle des actions des autres acteurs non gouvernementaux oeuvrant dans la lutte contre la pauvreté –réseaux familiaux, associations et communes urbaines. En effet, le réseau familial de solidarité est considéré comme le principal acteur, ce qui se traduit à travers l'entraide familiale qui demeure assez vivace. Ce réseau familial intervient pour répondre à la crise socio-économique et à la détérioration continue du pouvoir d'achat dont souffrent les populations pauvres.

Les ONG et la dynamique associative viennent au deuxième rang pour intervenir dans la réduction de la pauvreté, en jouant un rôle d'avant-garde contre les exclusions. Elles semblent de plus en plus conscientes du rôle déterminant qui leur incombe dans la proposition d'un nouveau modèle de vie. Plusieurs domaines retiennent l'attention de ces ONG, comme par exemple celui de la construction d'infrastructures sociales diverses (maisons de quartiers, équipement religieux, sportifs et culturels, etc.), de l'assainissement (évacuation des eaux usées, enlèvement des ordures) et du contrôle de la pollution des écosystèmes périurbains, et enfin, de l'aménagement des espaces verts et de loisirs.

Enfin, l'action communale dans le domaine de la pauvreté vient en troisième rang. En effet, le niveau communal est, en principe, un lieu stratégique pour la mise en œuvre d'un modèle de développement local engagé résolument dans la lutte contre la pauvreté. A travers le développement des équipements communautaires, la commune cherche à corriger les disparités de développement au sein de son territoire de compétence. Existe-t-il, au Maroc, un processus de coordination, entre les pouvoirs publics et les acteurs de la société civile dans la fabrication des politiques de lutte contre la pauvreté urbaine ?

## **Le rôle de la société civile marocaine dans la lutte contre la pauvreté urbaine**

Dans cette partie nous allons, dans un premier temps, étudier comment s'est développée la société civile au Maroc ces dernières années ; et dans un second temps, nous traiterons le degré de pouvoir des principaux acteurs de cette société civile dans l'élaboration des politiques de lutte contre la pauvreté urbaine.

## **Le développement de la société civile au Maroc**

Ces dernières décennies, de nouveaux éléments ont marqué le mouvement associatif au Maroc ; cette transformation a essentiellement eu lieu au niveau des besoins et des centres d'intérêt de la société dans différents domaines, notamment dans le domaine de la culture et de la défense des droits de l'homme.

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 périphériques. Le développement de ce mouvement associatif 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 villes.

De nombreuses sources, telles que les organisations internationales travaillant au Maroc, confirment qu'au cours de ces dernières années, la société civile marocaine a assumé un rôle prépondérant. Elles soulignent notamment la façon dont la société a été capable de s'organiser, au côté des institutions, en particulier à travers la création d'associations. Plus précisément, à partir des années 1980-1990, les associations au Maroc ont commencé à constituer des espaces alternatifs qui ont sans doute à leur tour fait de même concernant les lieux d'apprentissage de la démocratie.

A la différence des dispositifs d'ingénierie sociale portés par la gouvernance normative et redistributive, 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'Etat 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 être un exemple très formaté de l'ardente obligation à 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 bailleur.

De quels pouvoirs disposent ces associations de la société civile dans l'élaboration des programmes visant à lutter contre la pauvreté urbaine ?

## **La société civile entre participation et faible pouvoir**

Dans le cadre de la lutte contre la pauvreté urbaine au Maroc, le tissu associatif ainsi que d'autres acteurs non gouvernementaux sont sollicités par les pouvoirs publics à y participer. Cependant, la méthode avec laquelle participent les associations est contestée par les leaders de celles-ci.

En prenant par exemple le Programme de lutte contre l'exclusion sociale en milieu urbain, entrant dans le cadre de l'« Initiative Nationale pour le Développement Humain », l'on s'aperçoit que les résultats attendus de ce programme n'ont pas eu des effets positifs sur la population concernée, sachant qu'il a été lancé en 2005. Pour expliquer cela, il est nécessaire d'analyser la manière avec laquelle sont pilotés les projets rentrant dans ce programme.

En effet, des organes ont été mis en place pour piloter les opérations qui rentrent dans les programmes de l'Initiative Nationale pour le Développement Humain ; ceux-ci ont un caractère national, régional, provincial ou local.

Sur le plan national, on trouve le Comité stratégique interministériel, présidé par le Premier ministre ; ce comité regroupe plusieurs ministres et représentants d'établissements publics. Il est chargé du cadrage budgétaire, de la communication institutionnelle, de la promotion de la coopération internationale et du suivi des indicateurs de développement humain et de l'évaluation générale de l'INDH.

Sur le plan régional, l'organe de pilotage des opérations est présidé par le Wali (le préfet de la région) et comprend les gouverneurs des provinces et préfectures, le président du Conseil régional, les présidents des Conseils provinciaux et préfectoraux, les services déconcentrés de l'Etat et les établissements publics concernés, les représentants du tissu associatif régional, ainsi que le secteur du micro-crédit. Le rôle de ce comité régional consiste à réaliser la cohérence entre les diverses initiatives provinciales de développement humain, la mise en convergence des programmes de l'Etat, des établissements publics et des collectivités locales avec les actions de l'INDH, ainsi que la consolidation régionale et le pilotage du programme « précarité ».

Sur le plan provincial, le Comité provincial de développement humain est présidé par le Gouverneur qui est chargé de piloter les opérations. Ce Comité est composé des élus locaux, des représentants de l'administration et de la société civile ; il a deux rôles : d'une part, il permet de valider des initiatives locales de développement humain (ILDH), élaborer des

conventions de financement des ILDH avec les différents partenaires locaux impliqués, débloquer des fonds correspondant aux ILDH validées en fonction de l'avancement des projets et aussi superviser la mise en œuvre des programmes, ainsi que leur suivi et leur contrôle ; d'autre part, il procède notamment à la consolidation provinciale des ILDH et à la contractualisation annuelle avec le niveau central des ressources correspondant à ces consolidations.

Sur le plan local, l'organe chargé du pilotage des opérations rentrant dans ce programme compte parmi ses membres les représentants des élus des communes ou arrondissements urbains, le tissu associatif, les services techniques déconcentrés, l'autorité locale ainsi que le président de la Commission chargée du développement économique, social et culturel. Cet organe a comme principal objectif l'élaboration de l'ILDH avec la possibilité d'une assistance technique externe, ainsi que la mise en œuvre des projets et actions retenues au niveau local.

En revanche, l'on constate que le tissu associatif est présent dans les organes régional, provincial et local, mais cela ne reflète pas le fait qu'il joue un rôle primordial dans l'élaboration des projets de ce programme.

En effet, lors de la Consultation nationale sur l'efficacité du développement des organisations de la société civile au Maroc, les associations marocaines oeuvrant dans le domaine de la lutte contre la pauvreté ont souligné que les pouvoirs publics marocains les marginalisaient ; elles ont souligné par ailleurs l'absence d'une coordination entre les institutions gouvernementales et les structures non gouvernementales avant l'élaboration des programmes qui visent à améliorer la qualité de vie des populations cibles, ce qui, selon les leaders de ces associations, handicape leur action.

Il est également observé la quasi-absence de « concertation » avec les populations intéressées ou leurs élus lors de l'identification des besoins et de la conception des grands projets, un manque de coordination entre les départements concernés, et une faible intégration de ces actions les unes avec les autres, particulièrement au niveau local. Ceci a fortement atténué leur efficacité interne et l'impact positif qu'elles pourraient avoir sur la situation socio-économique des populations visées.

Par conséquent, pour lutter contre la pauvreté dans les zones urbaines au Maroc, la refonte de la gouvernance s'avère nécessaire. Cela se justifie par les raisons suivantes : d'abord, parce que les déficits sociaux sont encore importants malgré les

actions menées par les pouvoirs publics ; ensuite, parce que la demande sociale, déjà importante, diversifiée et exigeante continue de croître, exerçant une pression constante sur les grands équilibres économiques et financiers tout en déstabilisant les réseaux de solidarité traditionnels ; et enfin, parce que les pouvoirs publics se trouvent devant une incapacité objective à assurer à une échelle centralisée le financement simultané de tous les déficits sociaux accumulés.

Cette incapacité objective se trouve de surcroît aggravée par une gouvernance publique de l'action sociale marquée par une coordination entre les intervenants qui est soit absente soit insuffisante, un manque manifeste de ciblage des actions et des populations, une absence réelle de toutes formes de capitalisation des expériences pilotes réussies, la non prise en compte de la nécessaire pérennisation des projets de développement social engagés et l'absence effective de procédures d'évaluation de contrôle et de suivi.

## **Conclusion**

En guise de conclusion, nous sommes partis de la constatation selon laquelle les programmes de l'Etat marocain en matière de lutte contre la pauvreté urbaine ont des résultats limités, car celui-ci marginalise les acteurs non gouvernementaux, notamment les associations de la société civile, dans leur élaboration. Nous avons discuté sur la situation fragile dont souffrent encore de nombreuses zones urbaines, malgré les programmes et les projets qui ont été mis en place. Ceci est un indicateur de l'existence d'une lacune fondamentale dans les processus de la gouvernance urbaine. L'absence d'une réelle participation des populations concernées par ces programmes visant à améliorer leur qualité de vie est un obstacle au développement social des espaces urbains souffrant de la pauvreté.

Cependant, l'application au Maroc de la bonne gouvernance dans les domaines sociaux comme celui de la lutte contre la pauvreté urbaine est liée, à notre avis, à l'instauration d'un système politique démocratique. En effet, l'existence d'un environnement démocratique dans lequel le citoyen pourrait exercer, à travers des dispositifs participatifs, son rôle d'acteur principal de la société, permettrait d'accorder à ce dernier l'occasion de participer, d'une manière efficace, à la gestion des affaires publiques. Dans ce cas-là, les programmes de développement social pourraient avoir un impact positif sur les populations concernées.

Notons enfin que la notion de « démocratie participative » a été adoptée dans la nouvelle révision de la Constitution marocaine, annoncée en 2011 ; celle-ci serait-elle une réponse ouvrant la voie à une réelle participation citoyenne dans la prise de décision ? Cette question centrale démontre qu'il y a là matière à continuer la recherche portant sur la place qu'accordent les pouvoirs publics marocains au concept de « gouvernance » dans les politiques publiques, notamment celles qui visent à lutter contre la pauvreté.

## Références bibliographiques

- ABOUHANI Abdelghani, « Enjeux urbains et luttes d'institutions dans les villes marocains », in ABOUHANI Abdelghani (dir.), *Enjeux et acteurs de la gestion urbaine*, Dakar : CODESRIA, 2000, p. 51-70.
- ABOUHANI Abdelghani ( sous dir.), *L'Etat et les quartiers populaires au Maroc : de la marginalisation à l'émeute. Habitat spontané et mouvements sociaux*, Dakar (Sénégal) : Série des livres du CODESRIA, juillet 1995, 173 pages.
- 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.
- DI MEO Guy, *Les murs invisibles. Femmes, genre et géographie sociale*, Paris : Armand Colin, 2011.
- EL MOUMNI Nadir, « La participation de la société civile aux politiques publiques. Etudes de cas », *Revue Abhat (Recherches)*, n° 59, février-mai 2010, p. 147-164, *en arabe*.
- EL MESKINI Essaid, « La gouvernance urbaine : une approche multidisciplinaire », *Revue Marocaine des Politiques Publiques*, n° 4, printemps 2009.
- FAURE Alain et DOUILLET Anne-Cécile (dir.), *L'action publique et la question territoriale*, Grenoble : PUG, 2005.
- FIJALKOW Yankel, *Sociologie des villes*, Paris : La Découverte, coll. Repères, 2007.
- 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.
- GAUDIN Jean-Pierre, *Pourquoi la gouvernance ?*, 2002, Paris, Les Presses de Sciences Po, 2002.
- LE GALES Patrick, « Gouvernance », in BOUSSAQUET Laurie, JACQUOT Sophie et RAVINET Pauline, *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, les Presses de Sciences Po, 2004.
- LE GALES Patrick, « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue Française de Science Politique*, n°1, 1995.
- GUERRAOUI Driss, « Cinquante ans de politique sociale au Maroc. Enseignements pour l'avenir », in *Rapport 50 ans de développement humain au Maroc et perspectives 2025*.
- MULLER Pierre, *Les politiques publiques*, Que sais-je ? Paris, PUF, 2004.
- MOUKITE Khalid, « L'Initiative Nationale pour le Développement Humain », in Centre d'Etudes Internationale (sous dir.), *Une décennie de réforme au Maroc (1999-2009)*, Paris : Ed. KARTHALA, 2010, p. 187-198.

NAVEZ-BOUCHANINE Françoise, *La fragmentation en question : des villes entre fragmentation spatiale et fragmentation sociale ?*, Paris : L'Harmattan, 2002.

ZOUITEN Mounir, « La question de la pauvreté urbaine au Maroc : stratégies et acteurs », in ABOUHANI Abdelghani (dir.), *Enjeux et acteurs de la gestion urbaine*, Dakar : CODESRIA, 2000, p. 205-221.

---

<sup>1</sup> Statistiques parues officiellement le 30 octobre 2011.

<sup>2</sup> EL MESKINI Essaid, « La gouvernance urbaine : une approche multidisciplinaire », *Revue Marocaine des Politiques Publiques*, n° 4, printemps 2009, p. 8.

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 8.

<sup>4</sup> Voir la conclusion de DOUILLET Anne-Cécile, in FAURE Alain et DOUILLET Anne-Cécile (dir.), *L'action publique et la question territoriale*, Grenoble : PUG, 2005, p. 272.

<sup>5</sup> LE GALES Patrick, « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, n° 1, 1995.

<sup>6</sup> FIJALKOW Yankel, *Sociologie des villes*, Paris : La Découverte, coll. Repères, 2007. p. 71.

<sup>7</sup> DI MEO Guy, *Les murs invisibles. Femmes, genre et géographie sociale*, Paris : Armand Colin, 2011, p. 3.

<sup>8</sup> LE GALES Patrick, « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *op. cit.*

<sup>9</sup> ESSAHEL Habiba, « Quel élan démocratique et participatif dans les bidonvilles marocains ? », *Communication lors d'une journée d'étude doctorale intitulée « La participation du public et la démocratie participative »*, Lyon, 27-28 novembre 2009.

<sup>10</sup> *Ibid.*

<sup>11</sup> Voir le document de travail n°1, « *Bilan du Programme d'Ajustement Structurel* », Rabat, Ministère de l'économie et des finances, Direction des études et des prévisions financières, octobre 1995.

<sup>12</sup> Voir les travaux de NAVEZ-BOUCHANINE Françoise, notamment : *La fragmentation en question : des villes entre fragmentation spatiale et fragmentation sociale ?*, Paris : L'Harmattan, 2002.

<sup>13</sup> Voir le document « Programme de lutte contre l'exclusion sociale en milieu urbain », INDH, août 2005 : [www.indh.gov.ma](http://www.indh.gov.ma)

<sup>14</sup> Selon les statistiques du Centre d'Etudes et de Recherches Démographiques, 2005.

<sup>15</sup> EL MESKINI Essaid, « La gouvernance urbaine : une approche multidisciplinaire », *op. cit.*, p. 8.

<sup>16</sup> Ce titre renvoie au chef de province dans l'Empire ottoman.

<sup>17</sup> DE MIRAS Claude, « De la gouvernance à la gouvernementalité ? Action publique territoriale au Maroc », *Revue Maghreb-Machrek*, n° 202, hiver 2009-2010, p. 41.

<sup>18</sup> *Ibid.*, p. 42.

<sup>19</sup> ZOUITEN Mounir, « La question de la pauvreté urbaine au Maroc : stratégies et acteurs », in ABOUHANI Abdelghani (dir.), *Enjeux et acteurs de la gestion urbaine*, Dakar : CODESRIA, 2000, p. 210.

<sup>20</sup> *Ibid.*, p. 214.

<sup>21</sup> *Ibid.*, p. 215.

<sup>22</sup> SAAF Abdallah, « L'hypothèse de la société civile au Maroc », 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 (Sénégal) : Série des livres du CODESRIA, juillet 1995, p. p. 94-95.

<sup>23</sup> ABOUHANI 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 (Sénégal) : Série des livres du CODESRIA, juillet 1995, p. 121.

<sup>24</sup> *Ibid*, p. 122.

<sup>25</sup> 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.

<sup>26</sup> DE MIRAS Claude, « De la gouvernance à la gouvernementalité ? Action publique territoriale au Maroc », *op. cit.*, p. 46.

<sup>27</sup> MOUKITE Khalid, « L'Initiative Nationale pour le Développement Humain », in Centre d'Etudes Internationales (sous dir.), *Une décennie de réforme au Maroc (1999-2009)*, Paris : Ed. KARTHALA, 2010, p. 195-196.

<sup>28</sup> Nous avons eu l'occasion d'être l'un des rapporteurs de la Consultation Nationale sur l'Efficacité du développement des Organisations de la Société Civile au Maroc, qui s'est tenue à Rabat les 29, 30 et 31 mai 2010. Cette Consultation a été organisée par l'Espace Associatif : [www.espace-associatif.ma](http://www.espace-associatif.ma).

<sup>29</sup> ZOUITEN Mounir, « La question de la pauvreté urbaine au Maroc : stratégies et acteurs », *op. cit.*, p. 205-206.

<sup>30</sup> GUERRAOUI Driss, « Cinquante ans de politique sociale au Maroc. Enseignements pour l'avenir », in *Rapport 50 ans de développement humain au Maroc et perspectives 2025*.