



Politiques publiques territoriales et dynamiques partenariales avec la société civile

Territorial public policies and partnership dynamics
with civil society

Par

Youssef SADIK

Professeur des universités
Université Mohammed V – Rabat

Zineb SITRI

Professeure de droit public à
l'Institut National d'Aménagement
et d'Urbanisme, Rabat



Les contenus de la revue ISSM sont mis à disposition selon les termes de la licence *Creative Commons Attribution – Pas d'utilisation commerciale – Pas de modification* (CC BY-NC-ND).

Résumé :

N'étant plus l'apanage des cercles technocratiques, le processus de conception, de mise en œuvre et d'évaluation des politiques publiques est marqué par l'ancrage progressif de la dimension territoriale et par le recours aux approches multi acteurs.

L'implication de la société civile dans la conception et la mise en œuvre des politiques publiques représente un fondement du projet démocratique. Elle constitue la source d'une légitimité supplémentaire en permettant d'élargir la base des bénéficiaires et d'asseoir les fondements de la durabilité des initiatives publiques. Pour ce faire, des mécanismes à valeur constitutionnelle et des dispositifs opérationnels de plus en plus territorialisés ont été mis en place pour renforcer le rôle de la société civile.

Cette contribution tentera d'étudier les fondements politiques, constitutionnels, et institutionnels des dynamiques récentes ayant marqué les rapports entre l'Etat, les collectivités territoriales et la société civile dans un contexte marqué par la régionalisation avancée.

Mots-clés : Politiques publiques, action publique, société civile, territorialisation, régionalisation.

Abstract :

No longer the prerogative of technocratic circles, the process of designing, implementing and evaluating public policies is marked by the gradual anchoring of the territorial dimension and by the use of multi-actors approaches.

The involvement of civil society in the design and implementation of public policies is a foundation of the democratic project. It is the source of additional legitimacy by broadening the base of beneficiaries and laying the foundations for the sustainability of public initiatives. To do this, mechanisms with constitutional value and increasingly territorialized operational mechanisms have been put in place to strengthen the role of civil society.

This contribution will attempt to study the political, constitutional and institutional foundations of recent dynamics that have marked the relationship between the State, local authorities and civil society in a context marked by advanced regionalization.

Keywords: Public policies, public action, civil society, territorialization, regionalization.

Introduction

La société civile puise ses origines dans la pensée politique d'Aristote qui présente la « *societas civilis* » dans sa dimension politique comme une forme structurée d'organisation communautaire visant un intérêt commun et tissant un lien social entre ses composants.

Cette dimension politique n'a jamais perdu de sa vivacité en ce sens où elle sert encore d'élément de définition au concept de société civile. Aussi, et corrélativement au désengagement de l'Etat, à l'émergence de nouveaux acteurs sociaux et face aux enjeux de la mondialisation, le concept de société civile a été mobilisé dans les analyses scientifiques sous un angle opérationnel et fonctionnel. La société civile y apparaît comme un produit social organisé selon ses propres logiques et prend la forme d'organisations permettant aux individus de défendre volontairement des valeurs et des intérêts sociaux et se servir des biens de la société sans intervention ni intermédiation de l'Etat (Badie, 1997).

La société civile est appréhendée en tant que mode d'expression citoyenne occupant l'espace public et opérant de manière distincte et indépendante des pouvoirs publics dans le cadre d'associations ou d'organisation non gouvernementales (ONG) à but non lucratif œuvrant dans plusieurs domaines et servant de courroie de transmission entre la société et l'Etat.

Il va sans dire que l'implication citoyenne dans la conception et la mise en œuvre des politiques publiques constitue le principal pilier du projet démocratique. C'est aussi un espace incontestable d'apprentissage des démarches et des outils de suivi, de contrôle et d'évaluation de l'action publique dans une perspective de changement social global (Badie, 2016). Le présent article tentera de dessiner les nouvelles dynamiques associatives mises en place pour accompagner les changements récents ayant affecté le rôle et les missions de la puissance publique au Maroc notamment après la vague de protestation appelée « printemps arabe » (Sadik, 2015).

Aussi, le nouveau statut constitutionnel de la société civile lui confère une place de choix dans le processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques publiques territoriales. Son apport est d'autant plus favorisé par les nouveaux modes de gouvernance territoriale. Certes, la subsidiarité, la progressivité et la contractualisation serviront de principes directeurs pour structurer les rapports entre l'Etat et les collectivités territoriales et donner ainsi corps aux mouvements de la régionalisation avancée et de la décentralisation renforcée (Sitri, 2015) mais

elles serviront également de support pour le renforcement du rôle de la société civile en matière de projets de développement territorial.

Dans ce contexte, de nouvelles fonctions seront assurées par l'acteur associatif, notamment dans une perspective de territorialisation des projets publics d'où la nécessité de revoir les grilles de lecture mobilisées jusque-là par les chercheurs dont certains cantonnent toute la dynamique associative en deux catégories seulement : des associations de service et des associations de plaidoyer (Ben Néfissa, 2004).

En effet, les modes d'organisation, la nature des services à côté du changement sociologique profond qui a affecté le corps social de la société civile dans le monde arabe exigent un changement consistant dans nos grilles de lecture pour contenir de nouvelles réalités allant de petites associations de quartier aux grandes structures d'associations de micro-crédit par exemple.

Il s'agit de montrer la diversification du mouvement associatif, à la fois par son essor et les limites auxquelles il est confronté, qui met en évidence l'insuffisance de la typologie habituelle séparant service et plaidoyer. Il s'agit également de questionner la complexité des dynamiques de la société civile à travers l'étude du contexte démocratique, des fondements constitutionnels et des mécanismes opératoires de sa participation à l'action publique.

Pour mettre en évidence la complexité des statuts, des fonctions et des stratégies d'intervention du monde associatif, une nouvelle lecture s'impose. Aussi, il faut rappeler qu'il est temps, dans une perspective des épistémologies des Suds (Sadik et Soussi, 2020), de développer un cadre d'analyse complexe et dynamique nous permettant de contenir les nouvelles réalités et d'en expliquer les contours et les mécanismes de fonctionnement : une perspective que les anciennes « visions » des pensées du Nord n'arrivent toujours pas à saisir (Soussi et Sadik, 2020).

I. Les changements sociologiques de la société civile marocaine : contexte d'émergence et logiques d'évolution

Comme c'est le cas dans plusieurs pays arabes, l'évolution du mouvement associatif marocain moderne est loin d'être linéaire et uniforme. Les temporalités politiques ont largement affecté cette évolution donnant lieu aussi bien à des moments d'émancipation comme à des périodes

de désenchantement et de crise. Néanmoins, l'on peut évoquer deux principales phases dans cette évolution. Bien entendu, ce phasage qui sert essentiellement à tracer les contours historiques de cette évolution, est loin de constituer une typologie pure.

Une première phase où l'action associative représentait l'apanage des mouvements dont les marges de manœuvre politique étaient largement rétrécies par les pouvoirs publics. En fait, un bon nombre d'associations ont vu le jour avant l'indépendance du pays et servaient de base de recrutement et de socialisation du mouvement national d'où la prééminence de la fibre politique au sein d'un nombre non négligeable d'associations. Celles-ci faisant parfois aussi l'objet de scissions lorsque les grands partis politiques le font.

Il faut rappeler à cet égard que même si l'objet de l'association est artistique ou sportif, etc., sa mission ne s'arrête pas forcément là. Elle peut contribuer aux multiples formes de recrutement et de socialisation secondaire des partis politiques ou des mouvements idéologiques qui leur sont proches. Al-Sayyid Said (2004), évoque le cas des associations qui constituaient le « back-office » des partis et des mouvements politiques de gauche et des partis héritiers du mouvement national avant l'avènement et la montée en force des mouvements islamistes à partir des années 1980 (Sadik, 2015).

A partir des années 2000, les prémisses d'une deuxième phase ont commencé à voir le jour. Un changement sociologique conséquent sera visible dans la composition des membres, des leaders et des missions de l'association alors qu'un pragmatisme associatif soutenu par la légitimité des réalisations s'installera progressivement. L'association de moins en moins « idéologisée » va épouser donc un nouveau « management » selon le *modus operandi* de la Banque Mondiale où les résultats concrets sont attendus voire imposés et évalués par des membres aspirant à une ascension sociale rapide.

Les liens que la société civile tisse avec les pouvoirs publics changent de nature selon la temporalité politique dominante mais aussi selon les agendas fixés par les bailleurs de Fonds. Certaines associations vont constituer un prolongement des logiques de l'action publique en reproduisant le discours officiel tout en fonctionnant avec les aides de l'Etat, ses programmes et ses actions.

Aujourd'hui, les champs couverts sont aussi divers que larges. Les questions qui sont traitées sont de plus en plus diversifiées. Les plus actives sont plutôt des associations sportives,

féminines et de jeunes. Des associations spécialisées dans des questions de bien-être, de santé publique, de lutte contre l'analphabétisme, de lutte contre la déscolarisation ou encore des associations d'environnement ou de quartiers privilégiant des actions culturelles et artistiques, etc.

Néanmoins, il faut souligner que, malgré l'éphorie des associations et l'éventail des champs qu'elles couvrent, les besoins de la population restent très pressants et le modèle organisationnel dominant du secteur associatif, caractérisé par Villaverde (2007), par « une forte fragilité structurelle », ne permettent pas de répondre quantitativement et qualitativement aux changements profonds qui affectent la société marocaine. En effet, et depuis les années 2000, un modèle de management à la « tournesol » ne cesse de s'installer et de dominer rendant le projet associatif comme étant une série de réponses aux demandes et aux commandes des pouvoirs publics et des ONGs internationales. L'avènement des grands chantiers comme l'INDH (Initiative Nationale pour le Développement Durable) en représente le meilleur exemple. La majeure partie des initiatives associatives s'identifie comme partie prenante de ce projet et réclame ses financements (El Amouri, 2008).

A partir de ces éléments, il demeure toutefois difficile de tracer les contours d'une typologie pure du tissu associatif marocain qui enregistre plusieurs vitesses, pratiques et stratégies tout au long de son histoire. Cette diversité institutionnelle fait naître une diversité de profils et d'acteurs associatifs qui peut varier du militant à l'entrepreneur.

Certaines lectures considérant que le mouvement associatif s'est érigé en un partenaire complètement autonome et mature vis-à-vis des pouvoirs publics ne prennent pas en considération la complexité et l'hétérogénéité dominante de ce champ. Une telle lecture hâtive construite à partir des grilles des pays occidentaux sursaute l'historicité de la naissance et de l'évolution des associations et de leur environnement socio-culturel, économique et politique. Il faut rappeler également qu'au Maroc, comme dans beaucoup de pays du Sud, la société civile est directement investie ou concurrencée par les notables qui tissent des liens directs et indirects avec les autorités publiques et qui occupent pratiquement tous les champs sociaux qu'ils soient symboliques (religieux), politique (élections) ou économique (à travers le secteur formel et informel).

Les métamorphoses de la question associative au Maroc imposent un renouvellement profond de nos grilles de lecture et d'analyse pour contenir de nouvelles typologies qui ne relèvent pas uniquement du plaidoyer ou des services comme le prônait l'analyse de Ben Néfissa (2004). Comme le mentionnent Caillé et Laville, « Il ne suffit plus de s'interroger sur les mobiles qui

poussent les individus à s'investir dans des associations particulières ou sur les fonctions remplies par celles-ci. Il faut se demander à quelles conditions et sous quelle forme les associations peuvent former un système autonome et cohérent, une sorte d'association des associations utilisant marché et administration à ses fins propres » (Caillé et Laville, 1998, p. 8-9).

Ainsi, et même lorsque les acteurs associatifs s'inscrivent dans une dynamique d'apprentissage de bonne pratiques de gouvernance et de transparence associatives, il n'en demeure pas moins que des ruptures et des hésitations continuent à caractériser une bonne partie parmi eux. Parfois même, il faut se garder de prendre l'utilisation excessive du jargon managérial comme l'approche participative, partenariale, genre, etc. comme étant des réalités admises et acquises dans la gestion réelle des projets et des initiatives.

II - Société civile et politiques publiques territoriales : dispositifs de participation et tentatives de professionnalisation

Depuis décembre 2011, le « Printemps arabe » a été déclencheur de nouvelles formes d'ouverture sur le monde associatif. En effet, le Maroc s'est doté d'une nouvelle constitution¹ dans laquelle la société civile occupe une place importante comme principal partenaire de l'Etat dans la mise en place de ses stratégies de développement.

Un conseil supérieur est entièrement consacré aux questions des jeunes et de la société civile. Celui-ci figurait également comme une composante des attributions officielles du Ministère des relations avec le Parlement et la société civile. Un dialogue national sur la société civile fut organisé par un comité de suivi composé d'acteurs publics et associatifs.

Face aux revendications sociales liées notamment à la moralisation de la gestion publique, la Constitution de 2011 a eu le mérite de consacrer les fondements de la participation citoyenne dans la conduite des affaires publiques. Cette consécration a été opérée non seulement à des fins de recomposition des approches d'exercice des pouvoirs en apportant un encadrement accepté aux relations des gouvernants avec les gouvernés (Zair, 2012) mais également pour mettre à l'honneur l'apport de la participation citoyenne au développement tout azimut.

¹ Dahir n° 1-11-91 du 27 chaabane 1432 (29 juillet 2011) portant promulgation du texte de la Constitution. Bulletin Officiel n°5964 bis du 28 chaabane 1432 (30 juillet 2011), p. 1902.

Ce double intérêt marque une évolution en matière de perception de la citoyenneté et des articulations possibles entre les deux facettes représentative et participative de la démocratie et ce, au regard des enjeux de stabilité sociale et de légitimation nécessaire des politiques publiques.

A cet égard, la Constitution a érigé les principes de participation citoyenne et de bonne gouvernance en tant que fondements du processus de démocratisation et elle en a prévu expressément les mécanismes de mise en œuvre.

Ainsi, l'ouverture de l'espace public à la participation citoyenne en tant que force de proposition est rendue possible à travers le droit de présenter des motions législatives (article 14) pouvant être à l'origine de textes de loi et le droit de présenter des pétitions aux pouvoirs publics (article 15) et aux collectivités territoriales (article 139). Outre ces mécanismes juridiques, la participation citoyenne est exercée dans le cadre de la liberté d'association garantie par la Constitution et elle est régie par la loi n°75-00 relative au droit d'association².

En effet, les associations de la société civile et les ONG se constituent et exercent leurs activités en toute liberté dans le respect de la Constitution et de la loi en vigueur. Ces associations et ces ONG dont l'organisation et le fonctionnement doivent être conformes aux principes démocratiques, ne peuvent être dissoutes ou suspendues, par les pouvoirs publics, qu'en vertu d'une décision de justice.

Sur le plan institutionnel, la Constitution a prévu la création d'une série d'instances de concertation auxquelles les différents acteurs sociaux peuvent être associés pour l'élaboration, la mise en œuvre, l'exécution et l'évaluation des politiques publiques (article 13).

Ainsi en est-il des institutions et instances des droits et libertés, de la bonne gouvernance, du développement humain et durable et de la démocratie participative (de l'article 161 à l'article 171). Elles sont soit opérationnelles soit non encore créées et elles comptent parmi leurs membres des figures de proue de la société civile :

Les instances de protection et de promotion des droits de l'homme à savoir par exemple le conseil national des droits de l'homme, le conseil de la communauté marocaine à l'étranger et l'autorité chargée de la parité et la lutte contre toutes les formes de discrimination.

² Dahir 1-2-206 du 12 Joumada I 1423 (23 juillet 2002) portant promulgation de la loi n°75-00 modifiant et complétant le dahir n° 1-58-376 du 3 Joumada I 1378 (15 novembre 1958) réglementant le droit d'association, B.O n° 5048 du 10 Chaabane 1423 (17-10-2002).

Les instances de bonne gouvernance et de régulation à savoir la haute autorité de la communication audiovisuelle, le conseil de la concurrence et l'instance nationale de probité et de lutte contre la corruption.

Les instances de promotion du développement humain et durable et de la démocratie participative à savoir le conseil supérieur de l'éducation, de la formation et de la recherche scientifique, le conseil consultatif de la famille et de l'enfance et le conseil consultatif de la jeunesse et de l'action consultative.

Le lien organique entre la société civile et ces différentes instances est ainsi garanti puisqu'une catégorie à part entière de leurs membres (parfois dirigeants) émane du mouvement associatif comme le montre à titre d'illustration le tableau ci-après :

Tableau 01 : Représentation des associations dans certaines institutions constitutionnelles au Maroc

Instance constitutionnelle	Nombre total des membres	Nombre des membres émanant de la société civile
Le conseil national des droits de l'homme (dont la présidente est ex présidente de l'OMDH et dont le secrétaire général est militant associatif du mouvement 20 février)	30	11 proposés par les ONG concernées
Le conseil de la concurrence	8 membres conseillers	Un membre spécialisé en matière de protection du consommateur (président d'une association dédiée)
L'instance nationale de probité et de la prévention et de lutte contre la corruption (dont le président est ex secrétaire général de Transparency Maroc)	12	Des membres associés issus de la société civile et des associations concernées
Le conseil supérieur de l'éducation, de la formation et de la recherche scientifique		3 représentants des associations de parents et tuteurs d'élèves 6 représentants de la société civile

Source : tableau réalisé par nos soins

Dans la même optique organique, on notera que le Conseil économique, social et environnemental compte parmi ses 105 membres 16 provenant de la société civile (dont 8 nommés par le Chef du Gouvernement 4 par le président de la Chambre des Représentants et 4 par le président de la Chambre des Conseillers). Aussi, la commission Royale chargée du modèle de développement a compté dans sa composition des membres de la société civile.

Par ailleurs, tout en leur imposant l'obligation de soumettre des rapports annuels au Secrétariat général du gouvernement au sujet de leurs financements et de leurs dépenses, le dispositif juridique en vigueur permet aux associations de bénéficier de diverses sources de financement. Conformément à la loi, différentes sources de financement des associations sont autorisées et peuvent comprendre des subventions publiques, des frais d'adhésion, des financements issus du secteur privé et d'organisations étrangères. Les associations disposant d'un statut d'utilité publique ont le droit de faire des appels à la générosité publique, les autres associations peuvent collecter des dons suite à l'obtention d'une autorisation.

Au niveau de l'appui apporté par l'Etat et les collectivités territoriales et parfois avec le co financement du secteur privé et d'entités étrangères, les associations bénéficient de programmes de renforcement des capacités sous formes de financement des projets, d'encadrement, d'accompagnement et d'appui technique et logistique.

Selon le rapport annuel de 2018 relatif au partenariat entre le secteur public et les associations, 22.544 associations ont bénéficié de financements de plus de 3.6 milliards de dirhams. Selon la même source, le montant total des financements et de l'appui public accordés aux associations entre 2015 et 2018 est de 74,997 158 614 1 dirhams.

Le conventionnement a permis à l'Etat, à l'initiative de différents départements ministériels, d'adopter durant les dernières années un mode de gouvernance partenarial dans lequel la société civile est partie intégrante.

A cet égard, 9.149 conventions de partenariat ont été conclues entre les associations et le secteur public (dont 12% avec les départements ministériels et 88% avec les établissements et les entreprises publics) selon le rapport précité de 2018.

Ainsi, 1055 conventions ont été signées avec les départements ministériels de la culture, la communication, l'agriculture, l'intérieur, la justice et les droits de l'homme, l'environnement, la société civile, l'habitat et la politique de la ville, l'emploi, la santé, l'artisanat, l'administration pénitentiaire.

Aussi, 8094 conventions ont été établies avec l'agence nationale de la lutte contre l'analphabétisme, les académies régionales de l'éducation et de la formation, l'entraide nationale, l'agence de promotion et de développement des provinces et des préfectures du nord, le centre cinématographique marocain, la commission nationale de la prévention des accidents de la route, poste Maroc, l'agence nationale de promotion des petites entreprises, l'agence nationale de développement des zones oasiennes et d'arganier et bien d'autres.

Cette dynamique de conventionnement trouve ses ramifications territoriales au niveau régional et local. Le renforcement de la décentralisation territoriale à travers l'élargissement des compétences et des moyens octroyés aux collectivités territoriales profiterait aux associations notamment celles dites de services à l'échelle urbaine et rurale œuvrant entre autres dans le domaine de l'environnement, la mise à niveau urbaine et l'alphabétisation, soit à travers un soutien financier soit en les associant à la conception et à la mise en œuvre des projets.

En effet, la décentralisation territoriale fondant l'organisation territoriale et administrative du pays et instituant un modèle de régionalisation avancée, consacre un rôle important des collectivités territoriales en tant qu'acteurs incontournables de la vie économique, politique et sociale et en tant que partenaires privilégiés de l'Etat, du secteur privé et de la société civile (Sitri, 2016).

A cet égard, un certain nombre de conventions portant sur des programmes de développement territorial à caractère stratégique ou de proximité a été établi entre l'Etat et les régions et les instances infra régionales (conseils provinciaux, préfectoraux, communaux et d'arrondissement) comptant parmi leurs signataires des composantes de la société civile.

Particulièrement, des associations ont établi des partenariats avec des communes et des arrondissements formalisant leur contribution scientifique ou opérationnelle au développement des valeurs de citoyenneté. Grâce à cette dynamique partenariale, des associations ont participé à l'organisation de sessions de formation, de manifestations de sensibilisation ou l'adoption d'initiative de concertations citoyennes avec leurs représentants à l'échelle des quartiers populaires³.

On remarque ici que l'objet des conventions ne porte pas systématiquement sur l'appui financier sollicité par les associations mais il peut viser l'appui apporté par ces mêmes

³ Cas de l'association « Forum de la citoyenneté » ayant signé en décembre 2021 une convention de partenariat avec le conseil d'arrondissement Sidi Othmane relative aux concertations entre élus et société civile sur les priorités de développement à l'échelle des quartiers de l'arrondissement.

associations aux acteurs publics confirmant ainsi leur statut d'institutions intermédiaires de régulation sociale.

Les outils de programmation des projets des communes comprennent des volets relatifs au partenariat avec la société civile sachant que les associations font partie des commissions territoriales thématiques de concertation dans le cadre des mécanismes participatifs de dialogue et de concertation. On notera ici que sous l'empire de l'ancienne charte communale, l'expertise de la société civile avait été activement mise à contribution lors de l'élaboration des programmes communaux de développement (PCD)⁴.

Sur le plan régional, les dispositions des programmes de développement régional (PDR) ne peuvent être mises en œuvre sans coordination et synergie avec l'ensemble des partenaires au niveau national, régional et local y compris les associations.

L'article 83 de la loi organique relative aux régions⁵ précise l'obligation pour le conseil régional de définir une stratégie de développement territorial durant la première année de son mandat dans le cadre d'un PDR portant sur la programmation d'actions et de projets en vue de promouvoir le développement intégré d'une région. En effet, l'ampleur des enjeux sociaux du développement régional dont témoignent les PDR, impose, chiffres à l'appui, la nécessaire implication des associations dans la conception et la mise en œuvre des projets.

Au niveau de la région Casablanca Settat, les indicateurs repris par le PDR confirment l'ampleur des défis à relever et l'importance de placer le citoyen au cœur des dispositifs de planification et de mise en œuvre des projets de développement. La région est grevée par le poids démographique (20% de la population totale et 50% de jeunes) et elle fait face aux enjeux d'insertion professionnelle, d'exode rural et d'urbanisation (73,6%). Aussi, la région connaît un taux de chômage de 16,3% pour 2,5 millions d'actifs et un maillage inégal en termes d'accès aux services de base, d'infrastructures de santé, d'éducation, de culture, de sport et de loisirs surtout en milieu rural (61% du taux net de scolarisation pour l'éducation collégiale, 0,3 en équipements culturels pour 10 000 habitants)⁶.

⁴ L'expérience de l'association Targa Aid est notable à cet égard.

⁵ Dahir n°1-15-83 du 20 ramadan 1436 (7 juillet 2015) portant promulgation de la loi organique n° 111-14 relative aux régions. Bulletin Officiel n°6440 du 09 Joumada I 1437 (18 Février 2016), p. 197.

⁶ Source : site de la région Casablanca Settat.

Ces différents enjeux ne sont pas exclusifs à la région concernée, ils sont caractéristiques de la complexité des territoires et ils imposent une meilleure interaction entre les différents acteurs classiques et nouveaux pour stimuler des opportunités d'adhésion aux projets initiés.

Aussi, et dans le cadre de la promotion de cette ouverture des collectivités territoriales au tissu associatif et de la consécration de la transparence, une circulaire a été adoptée en 2018⁷ pour, notamment, confirmer la compétence exclusive des communes en matière de soutien des associations et de distribution des aides.

Aussi, pour garantir la transparence de la procédure d'octroi du soutien financier et pour éviter les cas d'abus de pouvoir, la circulaire préconise la non-participation de l' élu membre de l'association bénéficiaire aux délibérations et au vote portant sur l'arrêté communal relatif audit soutien.

La circulaire a également rappelé la conclusion des conventions de coopération et de partenariat en tant que compétence propre des différentes collectivités territoriales avec les associations exception faite aux associations dont un élu fait partie pour éviter tous conflits d'intérêt ou d'abus de pouvoirs. La circulaire rappelle que lesdites conventions sont prises par arrêtés à la majorité absolue des membres ou à défaut à la majorité des voix exprimées lors la session suivante des conseils concernés.

La même circulaire dans le cadre de la bonne gouvernance et la convergence des programmes et des politiques publiques, a évoqué le dispositif technique et opératoire de l'initiative nationale de développement humain (INDH) en tant que source d'inspiration pour les collectivités territoriales en matière de procédures d'identification des associations bénéficiaires du soutien financier et signataires de conventions.

A partir de ces évolutions on remarquera qu'une vision renouvelée de l'exercice des pouvoirs est en cours de déploiement plaçant la société civile au centre de la construction démocratique en l'associant aux phases d'élaboration, de mise en œuvre, de suivi et d'évaluation de politiques publiques. L'exemple de la politique publique intégrée de la protection de l'enfance est édifiant

⁷Circulaire n° D2185 signée en avril 2018 par le ministre de l'Intérieur à l'attention des walis des régions et des gouverneurs de provinces et des préfetures au sujet du soutien des collectivités territoriales aux associations et de la conclusion des conventions de coopération et de partenariat avec elles.

à cet égard en ce sens où elle a été « co construite » avec des membres agissants de la société civile⁸.

L'enjeu de ces dynamiques est mis en évidence par la transversalité des politiques publiques et par l'interdépendance des acteurs chargés de leur conception et de leur mise en œuvre. Le spectre de ces politiques ne se limite pas à un secteur déterminé, il est inhérent au développement territorial tout azimut et recouvre une diversité d'actions relatives à l'aménagement du territoire, à l'urbanisme, à la régulation foncière, à l'action socioculturelle, à l'emploi, à l'habitat, aux services et équipements de base, etc. (Sitri, 2015).

La transversalité des politiques publiques se déploie à la faveur du rôle grandissant et agissant de la société civile sur le terrain des actions de plaidoyer, de développement humain et de services de proximité rendant ces politiques publiques un produit collectif à partir de logiques multi-acteurs.

III- La société civile et les mémorandums : le cas de la politique publique de la santé

Les dynamiques territoriales ont créé une nouvelle dynamique au niveau de la société civile marocaine notamment en termes de plaidoyer, de contrôle et de concertation. L'intégration de ces valeurs et outils de travail ont permis aux associations de renouer avec leurs bases populaires tout en développant une veille juridique et institutionnelle renforcée par une tendance à la spécialisation progressive des questions traitées par les associations (Sadik, 2015).

Les dernières années ont vu naître et se développer une pratique des mémorandums dans les milieux associatifs marocains leur permettant de suivre de près l'ensemble des activités et des projets envisagés par les institutions constitutionnelles, toutes catégories confondues.

Cette pratique couvre aujourd'hui plusieurs sujets et dimensions et peut toucher des domaines d'expertise jusque-là inaccessibles au mouvement associatif comme celui des politiques publiques de la santé ou la gestion de l'état sanitaire du pays en temps de crise à l'image de la pandémie actuelle.

⁸ L'apport de l'association Bayti est important dans ce processus sur le plan du plaidoyer (mémorandums, propositions) et opérationnel (actions de terrain).

L'exemple du « Mémoire de la société civile aux groupes parlementaires des deux chambres du parlement, (chambres des représentants et des conseillers), pour une mise en place urgente de mécanismes législatifs pour faire face aux barrières juridiques qui impactent l'accès aux médicaments contre la COVID-19 et les épidémies en général » signé le 20 juillet 2020, et dont le nombre d'associations signataire s'élève à 44 associations (Cf. annexe 01), en présente un exemple illustratif⁹ :

Mémoire de la société civile aux groupes parlementaires des deux chambres du parlement, représentants et conseillers, pour une mise en place urgente de mécanismes législatifs pour faire face aux barrières juridiques qui impactent l'accès aux médicaments contre la COVID-19 et les épidémies en général.

En cette période de crise sanitaire liée à la pandémie de la COVID-19, nous associations signataires ci-dessous, appelons le Parlement Marocain à mettre en place une législation forte pour garantir un accès rapide et approprié aux médicaments, vaccins, tests diagnostiques et dispositifs / équipements médicaux nécessaires pour lutter contre l'épidémie de la COVID-19 au Maroc.

A ce jour, la COVID-19 a touché presque tous les pays du monde et a été qualifiée comme pandémie mondiale par l'OMS ; la déclarant comme une urgence de santé publique de portée internationale (USPPI). Au 17/07/2020 il y avait déjà plus de 16.638 cas de COVID-19 et 263 décès au Maroc, et l'épidémie continue de croître rapidement sur tout le territoire du Royaume. Actuellement, aucun médicament ni vaccin pour le traitement curatif ou la prévention de COVID-19 n'ont été approuvés. Cependant, dans le monde entier, divers médicaments qui pourraient potentiellement démontrer leur efficacité sont à l'étude et certains sont déjà utilisés. Une fois que les options fondées sur des preuves sont définies à la suite d'essais cliniques correctement menés, l'abordabilité et la disponibilité de ces médicaments seront particulièrement influencées par les monopoles des brevets et les exclusivités des données des dossiers d'enregistrement.

D'après l'expérience acquise dans la lutte contre les épidémies de VIH, de VHC et de tuberculose, divers obstacles peuvent entraver l'accès en temps opportun et à un prix abordable aux médicaments et aux dispositifs médicaux nécessaires, y compris : les monopoles liés à la propriété intellectuelle, les longues procédures d'achat et les processus d'autorisation de mise sur le marché, la taxation des médicaments, les perturbations de la chaîne d'approvisionnement mondiale et la fabrication des ingrédients pharmaceutiques actifs.. Ces obstacles sont déjà entrain de se poser dans le contexte de la réponse contre COVID-19 et nous devons les éliminer en priorité.

Certains médicaments actuellement testés et utilisés contre la COVID-19 sont déjà brevetés au Maroc tels que le *remdesivir* (Brevet N° : MA35665) protégé jusqu'en 2031. Par ailleurs, le laboratoire fabricant vient d'accorder la production à 5 laboratoires d'Inde et Pakistan pour produire un générique privant l'industrie nationale de cette opportunité¹. D'autres demandes de brevets ont été déposés et sont en cours d'examen. Son prix a été fixé aux Etats Unis à 2340\$ pour 5 jours de traitement et déjà le pays a acheté tout le stock mondial existant jusqu'au mois de septembre ne laissant rien aux autres pays du monde y compris le Maroc si ce médicament s'avère nécessaire. Pour de nombreux autres médicaments en cours d'essai, le statut de protection par les brevets est encore inconnu et il n'est pas exclu qu'ils aient fait ou feront l'objet de demandes de brevet d'autant plus que la loi sur la propriété industrielle au Maroc permet l'octroi de brevets pour des nouvelles utilisations de molécules anciennes. Cette technique appelée Evergreening permet de rallonger la durée des brevets afin de garder le monopole sur le marché.

⁹ [Mémoire-COVID-19-FR.pdf \(alcs.ma\)](#)

Comme on le constate dans le préambule dudit mémorandum, les associations signataires attirent l'attention contre les dérives d'une gestion hasardeuse de la crise de la covid-19 et les multiples tentatives de forcer les procédures pour ne faire bénéficier que les lobbys des industries pharmaceutiques et autres :

« Les monopoles liés à la propriété intellectuelle, les longues procédures d'achat et les processus d'autorisation de mise sur le marché, la taxation des médicaments, les perturbations de la chaîne d'approvisionnement mondiale et la fabrication des ingrédients pharmaceutiques actifs. Ces obstacles sont déjà entrain de se poser dans le contexte de la réponse contre COVID-19 et nous devons les éliminer en priorité ».

Le mémorandum souligne également des anomalies saillantes dans le processus de gestion de la crise sanitaire au Maroc et attire l'attention sur certaines entraves, notamment :

1. En l'absence de monopoles liés aux brevets, la production générique peut garantir des prix abordables pour les médicaments contre la COVID-19 en cours d'être testés ;
2. Les brevets/propriété intellectuelle ne devraient pas être un obstacle au traitement de COVID-19 ;

Les 44 signataires du mémorandum ne s'arrêtent pas aux simples critiques et constats sur la gestion de l'état sanitaire, ils proposent de nombreuses pistes d'ordre stratégiques qui seront en mesure de démocratiser l'accès aux services de la santé en moment de pandémie et de contrôler toute tentative de profit pour contourner ce principe humain et constitutionnel.

Il s'agit des actions proposées à côté des mesures d'action ciblées, notamment :

Action n°1 : Amender les articles de la loi n° 23-13 modifiant et complétant la loi n° 17-97 portant sur l'octroi et les procédures des licences obligatoires et d'office à travers :

- La simplification de la procédure d'octroi des « licences d'office » en donnant plus de pouvoir au ministère de la Santé (Art. 67)
- L'élargissement des motifs d'octroi des « licences obligatoires » aujourd'hui trop restrictifs par rapport à l'ADPIC¹⁰ et donner plus de pouvoir au ministère de la Santé (Art. 60-63) :

Action°2 : Mettre en place un comité national pluridisciplinaire sur la mise en œuvre des licences obligatoires et les licences d'office ;

¹⁰ L'Accord de l'Organisation Mondiale du Commerce sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce

Action n°3 : Se préparer à l'impact à long terme sur le système de santé national en entamant une révision profonde des lois régissant la propriété intellectuelle et le secteur du médicament.

Conclusion

En guise de conclusion, nous considérons que les efforts jusque-là consentis pour assurer une implication réelle de la société civile dans le processus de régionalisation avancée et de territorialisation des politiques publiques ont façonné le cours et les missions des associations. Toutefois, force est de constater que, malgré les dynamiques que connaît la société civile, un certain nombre de caractéristiques sociologiques du mouvement associatif marocain continuent à limiter son efficience et son efficacité quant à son rôle de partenaire assuré et d'acteur des politiques publiques. Il s'agit tout particulièrement de quatre principaux aspects :

1. Sur le plan juridique, et malgré les efforts de mise à niveau du cadre juridique régissant les associations, ces dernières recommandent que les textes soient plus adaptés à leurs attentes et aux multiples contraintes affectant leurs actions.
2. Sur le plan institutionnel, les efforts en matière de développement social sont éparpillés sur plusieurs départements ministériels ce qui provoque un certain chevauchement entre les actions des pouvoirs publics et réduit leur efficacité.
3. En termes de gouvernance associative, les limites de la démocratie interne vont à l'encontre des principes devant structurer le monde associatif, ce qui bloque l'émergence de nouvelles formes d'action et de nouveaux acteurs.
4. Pour ce qui est des capacités à impulser des partenariats et des réseaux, le monde associatif marocain reste en deçà des potentialités qui lui sont offertes. Comme le note une enquête menée par le Haut commissariat au plan (HCP, 2011), les associations restent peu attirées par l'opportunité qu'offre la mutualisation des moyens. 78,1% d'entre elles ne sont affiliées à aucun réseau et 87,7% des associations agissent seules sans recourir au partenariat. Seules 7,9% des associations ont établi des partenariats avec l'Etat ou des établissements publics, 2,7% avec les collectivités territoriales et seules 1,5% ont travaillé dans le cadre de partenariat avec l'étranger.

A ce qui précède, il faut ajouter que certaines notabilités locales se sont accaparées directement ou indirectement (à travers leurs filles ou fils) les nouvelles structures associatives et les initiatives locales. Au moment des élections communales, les mobilisations électorales s'appuient le plus souvent sur ces initiatives, les manipulent et les transforment en un véritable espace de querelles politiques (Sadik, 2013).

A partir de ces constats, deux principales conclusions s'avèrent donc justifiées :

Tout d'abord, l'évolution du mouvement associatif ne s'inscrit pas dans une logique linéaire ou en rupture avec les dynamiques territoriales. Toute tentative de prôner cette lecture risque de mettre de l'ordre dans une évolution qui ne l'est pas. Bien au contraire, le mouvement associatif marocain est constitué à travers une succession d'événements, un cumul de pratiques et de logiques ne partageant pas forcément le même référentiel et encore moins les mêmes valeurs.

C'est à travers des pratiques, des apprentissages sur le tas et des réflexions souvent contextuelles que le mouvement a pris forme et ancrage. Les études et les réflexions académiques sur ces questions se font rares, pas moins d'ailleurs que les structures de formation à caractère universitaire.

Cette évolution variant entre « bricolage » et tentatives de professionnalisation ne signifie pas pour autant que certaines actions et pratiques associatives manquent de profondeur et d'innovation sociale d'où l'importance de développer une nouvelle typologie qui peut contenir la complexité et la diversité de ces pratiques et de ces logiques d'action.

Bibliographie

- Al –Sayyid Said, M. 2003. « Culture de la relation entre le civil et le politique dans les ONG » in Sarah et al., 65-79.
- Badie, B. 1997. *Sociologie politique*, Paris, Presses Universitaire de France.
- Badie, B. 2016. *Nous ne sommes plus seuls au monde : un autre regard sur l'ordre international*, édition La Découverte.
- Ben Néfissa, S. 2004. « Introduction » pp. 11-28. « ONG et gouvernance dans le monde arabe : l'enjeu démocratique », *Études et documents*, n° 10, Le Caire, Karthala et CEDEJ.
- Caillé, A. et Laville, J-L. 1998. « Présentation », *Revue du MAUSS*, Premier semestre, « Une seule solution, l'association ? Socio-économie du fait du fait associatif », n°11, 5-20.
- Chen, G. Rasmussen, S. et Reille, X. 2010. « Croissance et vulnérabilités en microfinance », Note focus, Washington, D.C. CGAP, fév. n°61.
- Duterme, B. 2010. « Contestation versus coercition dans le Monde arabe » in *Etat et résistances dans le Sud*. Publications du Centre tricontinental (CERTI). www.certi.be
- Guérin, I. et al., 2009. « La microfinance est-elle socialement responsable ? Introduction », *Revue Tiers Monde*, n° 197.
- Haut-Commissariat au Plan 2011. Enquête nationale auprès des Institutions Sans But Lucratif (Exercice 2007), Principaux résultats.
- El Amouri, H. 2008. « Les ONG des droits de l'homme et les ONG de développement durable au Maroc : continuité ou rupture ? » in Ali Sedjari, (sous dir.), *Droits de l'Homme et développement durable : quelle articulation ?* L'Harmattan et GRET, Rabat, 2008. p. 315 à 337.
- Ministère des Droits de l'Homme et de la Société Civile. 2018. « Partenariat entre le secteur public et la société civile », Rabat, Rapport annuel.
- NúñezVillaverde, J. A. 2007. « L'articulation de la société civile dans les provinces de Tanger, Tétouan, Chefchaouen et Al Hoceima ».
- Sadik, Y. 2015. « Les combinatoires associatives au Maroc : une critique des typologies dominantes », in Jean-Louis Laville et Anne Salmon. *Associations et action publique*, Paris, Desclée de Brouwer.
- Sadik, Y. 2013. « Mobilisations électorales et facteurs explicatifs du vote : le cas des élections communales de 2009 », *Revue Marocaine des Sciences politiques et Sociales*, n° 4.
- Sitri, Z. 2016. « Les innovations constitutionnelles de la décentralisation territoriale », *Revue marocaine d'administration locale et de développement (REMALD)* n°double 126-127, janvier-avril 2016.
- Sitri, Z., 2015. « Les nouveaux modes de gouvernance des collectivités territoriales à la lumière des nouvelles législations » in *La régionalisation avancée : fondements et principes constitutionnels*, *Revue marocaine d'administration locale et de développement (REMALD)*, collection Thèmes actuels, n° 93, première édition 2015.
- Zair, T. 2012. « Citoyenneté et démocratie participative au Maroc, les conditions de la construction d'un modèle », communication lors du colloque Processus constitutionnels et processus démocratiques, les expériences et les perspectives, organisé par la Commission de Venise, le Conseil Constitutionnel du Royaume du Maroc, l'Association Internationale de Droit Constitutionnel et l'Association Marocaine de Droit Constitutionnel en collaboration avec la Fondation Hans Seidel, Marrakech 29 30 mars 2012.

Documents juridiques :

- Dahir 1-2-206 du 12 Joumada I 1423 (23 juillet 2002) portant promulgation de la loi n°75-00 modifiant et complétant le dahir n° 1-58-376 du 3 Joumada I 1378 (15 novembre 1958) réglementant le droit d'association, B.O n° 5048 du 10 Chaabane 1423 (17-10-2002).
- Dahir n° 1-11-91 du 27 chaabane 1432 (29 juillet 2011) portant promulgation du texte de la Constitution. Bulletin Officiel n°5964 bis du 28 chaabane 1432 (30 juillet 2011), p. 1902.
- Dahir n°1-15-83 du 20 ramadan 1436 (7 juillet 2015) portant promulgation de la loi organique n° 111-14 relative aux régions. Bulletin Officiel n°6440 du 09 Joumada I 1437 (18 Février 2016), p. 197.

Annexe 01

Liste des associations signataires :

- 1 Association Marocaine de Droits Humains (AMDH)
- 2 Association de Lutte Contre le Sida (ALCS)
- 3 La Coalition internationale de Préparation aux Traitements dans la Région MENA (ITPC MENA)
- 4 Le Forum Marocain pour la Vérité et la Justice (FMVJ)
- 5 Le Forum des Alternatives Maroc (FMAS)
- 6 L'association pour la défense des droits de l'homme
- 7 La Fédération de la ligue Démocratique pour les Droits de la Femme
- 8 COALITION MAROCAINE POUR LA JUSTICE CLIMATIQUE (CMJC)
- 9 Observatoire Marocain des Libertés Publiques (OMLP)
- 10 Association ADALA
- 11 La Voix de la Femme Amazighe
- 12 Centre Marocain pour la Démocratie et la Sécurité
- 13 Organisation pour les Libertés d'Information et d'Expression OLIE/ HATIM
- 14 L'observatoire amazigh des droits et des libertés.
- 15 Réseau Euromed des droits Humains
- 16 L'Observatoire Marocain des Prisons adhère et signe. ¹
- 17 L'Association initiatives pour la protection des droits des femmes
- 18 Institut Prometheus pour la démocratie et les Droits humains.
- 19 Association Marocaine Chantiers-écoles pour le (AMC Développement)
- 20 Mouvement alternatives citoyenne -ALCI
- 21 l'association Hasnuna de Soutien aux Usager(E)s de Drogue
- 22 association de la vallée verte pour le développement Essaouira
- 23 Plateforme nationale de coordination des réseaux œuvrant dans le domaine du handicap au Maroc
- 24 Maroc RdR
- 25 Le Réseau des associations de développements des Oasis du sud -Est RADOSE RADDO
- 26 FORUM ASSOCIATIF DE SAFI (FAS)
- 27 L'ASSOCIATION FEMMES POUR L'ÉGALITÉ ET LA MAROC/MOCRATIÉDE
- 28 Groupe Aide de migrants en situation Vulnérable Oujda-GMSV
- 29 Le mouvement pour la démocratie paritaire
- 30 Union des initiatives de développement
- 31 L'association Tanmia.ma
- 32 Réseau espace libre de citoyenneté de formation et de développement à Mohammedia
- 34 Association nibras
- 35 ESPOD Espace point de départ ESPOD
- 36 L'organisation internationale des Droits de l'homme. ¹
- 37 Associatif Carrefour
- 38 COLLECTIF490
- 39 Médiateur pour la démocratie et droits de l'Homme (MDDH)
- 40 OBSERVATOIRE MAROCAIN DES LIBERTÉS PUBLIQUES
- 41 Marrakech de bureau ADFM
- 42 Association jeunesse de Segangane Pour la Culture et le Développement
- 43 Association Solidarité Féminine
- 44 Association Neama pour le Développement