المنظومة

العنوان:	La Contractualisation au Maroc a L’épreuve de la Mise en Ceuvre des Programmes de Développement Humain et Territorial: Le Cas de la Ville de Sale et sa Banlieue
المصدر:	المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية
الناشر:	أحمد بوعشيق
المؤلف الرئيسي:	Lkadida, Rachid
المجلد/العدد:	ع168
محكمة:	نعم
التاريخ الميلادي:	2023
الشهر:	فبراير
الصفحات:	181 - 203
رقم MD:	1413122
نوع المحتوى:	بحوث ومقالات
اللغة:	French
قواعد المعلومات:	EcoLink, IslamicInfo
مواضيع:	التعاقد الإقليمي، التنمية الترابية، التنمية البشرية، المغرب
رابط:	http://search.mandumah.com/Record/1413122

© 2026 المنظومة. جميع الحقوق محفوظة.
هذه المادة متاحة بناء على الإتفاق الموقع مع أصحاب حقوق النشر، علما أن جميع حقوق النشر محفوظة. يمكنك تحميل أو طباعة هذه المادة للاستخدام الشخصي فقط، ويمنع النسخ أو التحويل أو النشر عبر أي وسيلة (مثل مواقع الانترنت أو البريد الالكتروني) دون تصريح خطي من أصحاب حقوق النشر أو المنظومة.

للإستشهاد بهذا البحث قم بنسخ البيانات التالية حسب إسلوب الإستشهاد المطلوب:

إسلوب APA

Lkadida، R. (2023). La Contractualisation au Maroc a L’épreuve de la Mise en Ceuvre des Programmes de Développement Humain et Territorial: Le Cas de la Ville de Sale et sa Banlieue. المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، ع168، 181 - 203. مسترجع من http://search.mandumah.com/Record/1413122

إسلوب MLA

Lkadida، Rachid. "La Contractualisation Au Maroc a L’épreuve De La Mise En Ceuvre Des Programmes De Développement Humain Et Territorial: Le Cas De La Ville De Sale Et Sa Banlieue." المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنميةع168 (2023): 181 - 203. مسترجع من http://search.mandumah.com/Record/1413122

© 2026 المنظومة. جميع الحقوق محفوظة.
هذه المادة متاحة بناء على الإتفاق الموقع مع أصحاب حقوق النشر، علما أن جميع حقوق النشر محفوظة. يمكنك تحميل أو طباعة هذه المادة للاستخدام الشخصي فقط، ويمنع النسخ أو التحويل أو النشر عبر أي وسيلة (مثل مواقع الانترنت أو البريد الالكتروني) دون تصريح خطي من أصحاب حقوق النشر أو المنظومة.

LA CONTRACTUALISATION AU MAROC À L'ÉPREUVE DE LA MISE EN ŒUVRE DES PROGRAMMES DE DÉVELOPPEMENT HUMAIN ET TERRITORIAL : LE CAS DE LA VILLE DE SALÉ ET SA BANLIEUE

Rachid L'KADIDA

Doctorant-chercheur, Institut National d'Aménagement et d'Urbanisme, Rabat

Introduction

Avec la montée en puissance des politiques publiques territoriales et les avancées enregistrées en matière de déconcentration et de décentralisation, les différents acteurs, notamment l'État, les collectivités territoriales, les associations, les citoyens et les partenaires socio-économiques sont plus que jamais conviés à œuvrer ensemble pour élaborer un projet de développement territorial autour d'objectifs communs.

Ces mutations des politiques publiques ont été accompagnées par un foisonnement d'outils de coordination et de partenariat, dont la contractualisation constitue le lien commun.

Certes, les démarches contractuelles constituent un support approprié et un réel espace d'échanges pour formuler et formaliser un programme de développement territorial, et partant, ancrer une dynamique inter et intra organisationnelle.

Toutefois, la réalité de leur mise en œuvre a souvent contredit les mythes qui y étaient associés, ce qui laisse de nombreuses questions en suspens : en quoi la contractualisation territoriale a-t-elle amélioré l'efficacité de l'action publique ? Favorise-elle une cohérence et une régulation de l'action publique entre les échelles locale et nationale ? Constitue-t-elle une opportunité de développement de la logique « projet » au lieu de se limiter à des questions de meilleure gestion et de coordination entre les acteurs publics ? Comment cette démarche contribue-elle à une territorialisation des politiques publiques ? Contribue-t-elle à l'émergence de nouvelles postures politiques ? S'agit-il d'instruments sans effets pervers sur la mise œuvre des programmes territoriaux (Incertitudes, lourdeur, complexité de prise de décision, dilution des responsabilités...) ? Enfin, les limites y associées se rapportent-elles à la difficulté de leur mise en œuvre, ou à leur incapacité à modifier les pratiques intérieures

et de produire à terme les effets escomptés, comme a été soulevé par Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès dans leurs travaux sur les instruments de l'action publique (1).

Dans le cas du Maroc, et durant les deux dernières décennies, plusieurs projets de développement ont été lancés au niveau du Maroc, et ayant ont adoptés les démarches contractuelles. Mais leur mise en œuvre présente plusieurs limites traduites par les foyers de tension sociale enregistrés en 2018 dans certaines villes du pays, telles qu'Al Hoceima, Jerada...) ? La dilution des responsabilités et le désengagement collectif enregistrés au niveau de ces programmes ont interpellé les milieux professionnel et académique par rapport à la pertinence et l'efficacité de ces démarches.

Dans cet article, nous allons approcher le concept de la contractualisation territoriale, sa genèse, son évolution et les perspectives de son appropriation dans le contexte marocain, en tenant compte des défis auxquels elle est confrontée. La démarche abordée dans ce sens consiste à :

- retracer l'émergence et l'évolution des démarches contractuelles, nouvelle donne de l'action publique locale, au niveau du Maroc ;
- analyser les modalités actuelles de mise en œuvre des démarches contractuelles adoptées au niveau de certains programmes de développement initiés au Maroc, notamment en milieu urbain ;
- analyser le comportement des acteurs territoriaux en termes d'enjeux, de ressources, de contraintes et d'objectifs, ainsi que de leur participation aux négociations publiques.

L'objectif principal de cette recherche est d'apprécier dans quelle mesure démarches contractuelles peuvent générer des effets sur les relations entre les acteurs institutionnels et privés dans les programmes de développement humain et territorial.

En effet, les démarches contractuelles, en tant qu'instrument de l'action publique (2) ne sont pas des dispositifs neutres ; elles produisent des effets spécifiques indépendants des objectifs poursuivis et structurent l'action publique selon leur propre logique. Ces propos sont partagés par Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès (2004) (3) qui considèrent que ces instruments de l'action publique sont uniques et génériques par leur vocation à s'appliquer à différentes thématiques politiques et ont, comme la plupart des institutions, des effets collatéraux, qui peuvent créer des dynamiques propres et contribuer à un décalage entre objectifs et effets politiques.

Selon ces auteurs, l'instrumentation de l'action publique (4) doit être appréhendée d'une part en observant les effets issus de l'utilisation d'un instrument dans leur

(1) Pierre Lascoumes, Patrick Le Galès, *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004, p. 16.
(2) Les instruments sont « un dispositif technique à vocation générique porteur d'une conception concrète du rapport politique/société et soutenu par une conception de la régulation » (Lascoumes et Le Galès, 2004, p. 14).
(3) *Ibid.*, p. 15.
(4) L'instrumentation de l'action publique est l'ensemble des problèmes posés par le choix et l'usage d'un instrument de l'action publique.

autonomie relative, et d'autre part en s'intéressant à leurs effets politiques au niveau de la structuration des relations de pouvoir local par l'utilisation de l'instrument. Cela permet de comprendre la manière dont l'État va gouverner grâce aux instruments, tant en développant de nouvelles recettes dépolitisées de la nouvelle gouvernance territoriale qu'en renforçant les mécanismes puissants de contrôle et d'orientation des comportements.

Au niveau de cet article, l'analyse sera centrée autour de deux effets principaux qu'on peut les présenter sous formes de deux hypothèses :

Hypothèse 1 : Dans une démarche contractuelle, les acteurs réajustent leur interdépendance dans le sens d'une régulation des rapports.

Hypothèse 2 : La contractualisation territoriale, par la multiplication des acteurs impliqués, augmente les incertitudes.

Pour étudier ces effets, l'approche adoptée consiste à :

- analyser le processus de mise en œuvre de certains programmes de développement humain et territorial (Depuis la conception jusqu'à la réalisation et la mise en œuvre) ;
- analyser les statuts et les rôles des différents acteurs dans le dispositif contractuel ainsi que leurs comportements, notamment en termes de participation, conflits, alliances, arrangements négociés et enjeux.

Ainsi, la ville de Salé et sa banlieue ont été choisies comme terrain d'étude et dans lequel l'observation de la contractualisation territoriale a été particulièrement très prometteuse. En effet, cette ville se caractérise par la mise en œuvre d'une multitude de programmes de développement territorialisés de grande envergure, ce qui offre un champ étendu permettant d'apprécier la diversité des contextes et des conséquences de la contractualisation sur la mise en œuvre de ces programmes.

Notre analyse a concerné quatre programmes se caractérisant par leur nature complexe et multidimensionnelle intégrant des dimensions sociales, culturelles et économiques. Il s'agit des programmes de l'Initiative Nationale pour le Développement humain (INDH), Programme de lutte contre les disparités territoriales et sociales en milieu rural (PRDTS), Programme de réhabilitation des fondouks et la restauration des habitations menaçant ruine et programme des villes sans bidonvilles (VSB).

Ces programmes seront analysés selon deux niveaux : stratégiques et opérationnel, en mettant l'accent sur le contexte de lancement de chaque programme ainsi que le «jeu» d'acteurs qui se dessine. Ce dernier dépend des ressources qu'ils parviennent ces acteurs à mobiliser pour faire valoir leur valeur et leurs intérêts et pour défendre leurs positions en tenant compte des contraintes et des opportunités constituées par les règles institutionnelles en vigueur.

Le choix de ce périmètre de recherche se justifie par les éléments suivants :

– Ces programmes impliquent des actions très diversifiées qui relèvent des compétences de plusieurs intervenants locaux : Les collectivités territoriales, les services déconcentrés, les associations... Cette multitude d'intervenants nécessite une coordination

effective permettant la synergie des actions à différentes échelles, leur évaluation et leur redressement.

– La ville présente des spécificités démographiques particulières caractérisées par une croissance démographique importante, due à l'accueil de flux continus d'immigrants venus des autres territoires, tel que le Gharb. Cette situation s'est accentuée par les déficits enregistrés en termes d'emploi, d'habitat et des services sociaux. Ces facteurs ont conditionné les configurations et le processus de mise en œuvre des programmes de développement initiés au niveau de ce territoire.

– Un tissu associatif actif existe au niveau de ces localités, que ce soit pour les projets INDH que pour les autres programmes et qui orchestrent les actions d'accompagnement social des ménages. Ce paramètre permettra de mettre en exergue le volet «participation » de la population dans les démarches contractuelles.

I. La contractualisation, nouvel instrument de l'action publique

1. La contractualisation, notion floue relevant de plusieurs disciplines

La littérature sur les démarches contractuelles nous oriente assez naturellement vers des concepts empruntés du secteur privé tel que le contrat qui désigne un mode de passation d'accords entre deux ou plusieurs acteurs, souvent financiers, aboutissant à des obligations réciproques ou à des prestations équivalentes. Le terme «contractualisation» s'est davantage répandu dans le domaine public pour désigner des accords entre l'État et ses appendices ou des entreprises privées.

Les vertus et les déceptions ayant caractérisées l'application de ces approches dans des domaines d'action publique multiples et dans des systèmes administratifs et institutionnels divers, ont interpellé des chercheurs d'appartenances disciplinaires variées depuis une trentaine d'années (5).

Les juristes (Marcou, Pontier, Lerique, Auby, Dolez...) fournissent l'essentiel de la littérature concernant la notion de contrat, son contenu, ses limites et sa transposition dans l'action publique. Ils sont également les premiers à observer l'émergence de la coopération à vocation territoriale entre l'État et les collectivités territoriales (Sueur, Flecher-Bourjol, Barate...).

Dans la même lignée, Weber considère le contrat comme une pure question de droit, sur la base d'une philosophie établissant une séparation très nette entre le fait et la valeur (Belley, 1988) (6). Il le considère comme une activité de législation concédée plus ou moins libéralement à l'autonomie des justiciables. Sa conception du contrat et de son évolution

(5) Rapport, «Contractualisation territoriale: un mode d'action publique en renouveau permanent ou un outil d'avenir pour l'aménagement?», DATAR Avec l'aide du Centre de Documentation de l'Urbanisme, 2003, p. 12.
(6) Belley J.G., « Max Weber et la théorie du droit des contrats », *Droit et Société*, n° 9, 1988, p. 283.

repose fondamentalement sur sa délimitation de la sphère juridique à l'intérieur de la sphère sociale globale et sur le rapport qu'il a établi avec la dogmatique du droit des contrats.

Quant aux politologues, leurs travaux s'attachent plutôt la place de l'outil contractuel dans l'ensemble du fonctionnement politique et administratif d'un État donné (Worms, M. Crozier, E. Friedberg, J.P. Gaudin...).

La contractualisation est tout d'abord analysée comme un processus participant de la transformation de l'État. Au-delà d'une lecture formelle des compétences institutionnelles, la pratique contractuelle fait en effet bouger les frontières de l'action publique, tant sur un axe central-local que sur un axe public-privé.

Ainsi, pour J.-P. Gaudin, contractualisation et décentralisation se renforcent mutuellement: la décentralisation a « impulsé et diffusé largement l'idée d'une égalité nouvelle entre collectivités publiques », la contractualisation a « permis de mettre en action concrètement les dynamiques locales et les coopérations entre compétences » (Gaudin, 1996) (7).

Le même auteur synthétise les spécificités de la logique contractuelle à travers l'identification de trois critères de forme qui, une fois réunis, permettent déjà de préciser les modalités procédurales de la contractualisation et de cerner le champ d'investigation : d'abord, la présence d'un accord négocié sur des objectif mêmes d'action; puis l'engagement sur un calendrier de réalisation; enfin, des contributions conjointes des parties prenantes à la réalisation des objectifs, notamment en termes de financement ou de compétences humaines et techniques. Le tout inscrit dans un texte d'engagement cosigné par différents participants (8).

A partir des années 70, les géographes, les économistes et les sociologues s'intéressent à l'outil contractuel (Lajugie, Lacour, Merlin, Jouve, Duran, Thoenig...) en observant l'impact des premières politiques contractuelles sur l'espace ou sur la société.

Les acteurs du terrain (élus et techniciens) et les chercheurs et les institutions spécialisés dans l'urbanisme et l'aménagement n'ont commencé à s'intéresser aux effet générés par la mise en œuvre des contrats qu'à partir des années 1980. Ils se sont exprimés ainsi sur la pertinence du contrat d'action publique, son élaboration et sa mise en œuvre, ses impacts et ses évolutions (Béhar, Estèbe, Epstein...).

2. Émergence et évolution des démarches contractuelles

Le discours entourant la contractualisation de l'action publique est ambigu. Il se situe tantôt dans le registre juridique, tantôt dans le registre politique et évoque parfois le contrat juridique et parfois le contrat social. Au sens juridique, le contrat est un accord régulé

(7) J.P. Gaudin, *La Négociation des politiques contractuelles*, Paris, L'Harmattan, « Logiques politiques », 1996, p. 11.
(8) J.P. Gaudin, *Gouverner par contrat: l'action publique en questions*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999, p. 10.

par le droit, tandis que dans les politiques publiques, il s'agit davantage d'un processus impliquant une coopération entre acteurs, engageant des obligations morales pour chacun.

L'utilisation du contrat d'action publique reflète l'évolution des modes de gestion bureaucratique, favorisant la négociation des règles entre les acteurs plutôt que leur imposition. L'introduction de ces contrats s'intéresse donc davantage à des soucis de management qu'aux valeurs juridiques portées par la notion priorisant la production des obligations (9).

Par ailleurs, la régulation des contrats des politiques publiques reste néanmoins largement à l'écart des règles de droit, d'autant plus que l'absence d'un cadre réglementaire et d'obligation de résultat rend la contractualisation floue. En effet, les partenaires visent par leurs actions conjointes à atteindre certains objectifs, mais l'éventuel échec de leur association n'engendre pas de sanction juridique.

Les nouveaux modes de gestion et de mise en œuvre de l'action publique initiés par la logique contractuelle ont des répercussions sur les domaines d'action existants.

Le premier domaine infiltré par la logique contractuelle, débute par une association des institutions territoriales aux orientations nationales et finit par leur partenariat.

La contractualisation fait également évoluer les modes de gestion, en permettant à l'Etat d'introduire la «gestion par programm», comme technique d'administration publique, plutôt que d'octroyer des subventions aux acteurs territoriaux pour qu'ils mettent en œuvre des actions qu'il a choisies (10).

Par ailleurs, la naissance puis la multiplication des démarches contractuelles peuvent être expliquées par trois facteurs: le retrait progressif de l'État dans les choix d'action publique en faveur de nouveaux acteurs tels que les collectivités territoriales et le tissu associatif, la complexification des domaines d'intervention et la nécessité d'une mise en commun des moyens des acteurs.

La contractualisation territoriale comporte un volet immatériel et un volet matériel et pratique.

Le volet immatériel reflète une mise en relation d'acteurs de positions et ressources variables, leurs dialogues, leurs échanges, leurs confrontations et le résultat de leur interaction. Cette variable humaine est à son comble lors de la négociation, préalable à la décision de coopérer, formalisée dans le contrat.

Le volet matériel s'attache aux implications du contrat en termes de méthode et d'action. La logique contractuelle apporte certaines techniques aux politiques publiques: il ne s'agit plus d'appliquer une politique unique, mais de mettre en œuvre et suivre un projet élaboré conjointement avec des objectifs d'action et un calendrier de réalisation bien précis et des contributions des acteurs concernés préalablement définies.

---

(9) Marcou G. *et al.*, *La Coopération contractuelle et le Gouvernement des villes*, Paris, l'Harmattan, 1997, p. 31-32.
(10) Dolez B., «La contractualisation ou les paradoxes d'un nouveau mode d'administration publique», p. 183-191, *in La Coopération contractuelle et le gouvernement des villes*, sous la direction de Gérard Marcou, François Rangeon, Jean-Louis Thiébault, Paris, L'Harmattan, 1997, «Logiques juridiques».

La contractualisation territoriale allie nécessairement quatre concepts : territoire, acteur, projet de territoire et contrat :

– **Le territoire** s'impose comme un construit social permanent, en constante appropriation par les acteurs qui le construisent et non seulement un espace géographique ou un niveau administratif neutre où une politique s'applique selon une démarche hiérarchique descendante.

– **L'acteur** peut être une personne, un groupe d'individus, une organisation ou une institution, avec un ou plusieurs porte-parole et dont les actions et les projets qu'ils mettent en œuvre construisent le territoire.

– **Le projet de territoire** est l'affirmation d'une ambition négociée et partagée qui met en perspective et en synergie l'activité des acteurs concernés pour assurer le développement économique, social et culturel à moyen terme qui détermine les programmes d'action correspondants et précise les conditions d'organisation et de fonctionnement des équipements et services publics.

– **Le contrat de développement territorial** est le support approprié pour formuler une stratégie et formaliser un programme de développement territorial, en favorisant la production des engagements moins juridiques que moraux et politiques.

La contractualisation territoriale est confrontée à un double enjeu, d'une part, la mise en relation de ces différentes composantes et d'autre part, la prise en compte de l'évolution des jeux de pouvoir et d'influence entre les acteurs qui président à l'élaboration des politiques publiques locales.

Sa mise en œuvre recèle trois risques potentiels: le risque de comportements opportunistes où les acteurs, dans une logique de guichet, sont à la recherche d'effets d'aubaine afin de maximiser leurs propres ressources; le risque d'apparition d'aléas qui peuvent résulter d'une absence de gestion des conflits entre acteurs et/ou des faiblesses du dispositif opérationnel et se traduit par l'échec de certaines actions; enfin, le risque technocratique où les représentants de la population (élus, tissu associatif) se déchargent sur les techniciens de la gestion des réalisations.

C'est donc l'analyse de ces risques liés directement au système et jeu d'acteurs autour d'une opération ou d'un projet de développement, qui a mobilisé notre intérêt et qui constitue l'essence même de ce travail de recherche.

En conclusion, cette revue de littérature nous permet de tirer les conclusions suivantes :

– Difficultés de généraliser les conclusions des recherches antérieures sur la contractualisation au contexte marocain, sachant que chaque pays a son propre parcours historique et son schéma organisationnel.

– Durant plusieurs décennies, les questions liées à la contractualisation, comme instrument de l'action publique (11) ses propriétés, les critères de son choix et ses effets,

(11) Les instruments sont « un dispositif technique à vocation générique porteur d'une conception concrète du rapport politique/société et soutenu par une conception de la régulation » (Lascoumes et Le Galès, 2005, p. 14).

sont restés un impensé des acteurs concernés par l'action publique. Ces questions étaient traitées comme une dimension secondaire par rapport aux autres dimensions portant notamment sur les acteurs, les projets politiques et les institutions. Elle a été plutôt étudiée dans une perspective fonctionnaliste ou technique. Sa place dans les décisions politiques était considérée comme allant de soi.

– Certains courants scientifiques manifestent des réserves, plus ou moins explicites, par rapport à la confusion des contrats de politiques publiques ou même, par rapport à leur degré de nouveauté dans l'action publique contemporaine. En effet, même si le principe de la contractualisation recueille un consensus assez élargi, des divergences apparaissent sur ses conditions de mise en œuvre et sur ses bénéfices supposés ou constatés.

– Certaines variables n'ont pas été prises en compte ou n'ont pas été suffisamment analysées dans les recherches antérieures (natures de programmes initiés notamment ceux du développement urbain, interaction entre les acteurs impliqués dans la gestion locale...).

II. Méthodologie et outils d'investigation de terrain

Ce travail d'analyse requiert nécessairement une connaissance approfondie des acteurs clés opérant dans le territoire étudié et les programmes examinés et de la perception des stratégies de chacun en répondant à un certain nombre de questions : Quelles relations entretiennent-ils entre eux ? Quelles sont les coalitions qui se forment ? Quelles alliances se nouent ?

Cet exercice a été conduit selon une approche qualitative, analytique et compréhensive, favorisant l'observation directe sur le terrain en respectant un ensemble de choix méthodologiques pour l'exécution de l'enquête de terrain et l'analyse du contenu et du corpus mobilisé.

Nos choix épistémologiques s'inscrivent dans une posture positiviste et déductive, et par conséquent, ses critères de validité scientifique sont définis sur la base d'outils garantissant la valeur de la connaissance et la généralisation des résultats.

La démarche préconisée dans la partie empirique s'inscrit dans la discipline de la sociologie de l'action publique dont les principaux précurseurs sont Pierre Lascoumes, Patrick Le Galès. Ce courant tire une grande partie de ses fondements de la sociologie de l'action organisée prônée par Michel Crozier et Erhard Friedberg.

La sociologie de l'action publique s'attache surtout aux acteurs ou partenaires en situation, à leurs échanges et interactions en privilégiant les raisonnements bottom up (par le bas) (Lascoumes et Les Gales, 2012) (12).

Notre approche consiste donc à comprendre et à interpréter, à partir du discours des acteurs, les faits, les positions des acteurs relativement au système, les interactions entre ces acteurs, leurs motivations et leur vécu.

(12) Lascoumes P. et Le Galès P., *Sociologie de l'action publique*, 2e éd., Paris, Armand Colin, 2012, p. 20.

Cette démarche nous a été aussi utile pour développer une relecture transversale des phases de conception et de mise en œuvre du processus contractuel et des conventions de chaque programme, en mettant en exergue leurs principales caractéristiques tant du point de vue de contenu que de modes de faire. Cette (re-)lecture nous a permis d'établir une synthèse des spécificités de la contractualisation que nous avons mises en lumière à travers l'analyse diachronique des acteurs, des ressources qu'ils ont ou non à leur disposition et des règles institutionnelles générales. Ceci ne peut être possible que si l'on adopte un angle de vision beaucoup plus large en s'intéressant à l'ensemble des activités de négociation débouchant sur des accords entre les différents acteurs.

A cet égard, l'accent a été mis sur la convergence, les processus de coordination entre les acteurs, les formes de négociations et de partenariat, la participation et le leadership, ainsi que le pilotage et l'aspect managériel (ressources humaines et financières, maîtrise d'ouvrage, processus et outils de prise de décision...).

Concrètement, ce choix méthodologique se construit autour d'une démarche exploratrice structurée avec une approche analytique selon deux étapes :

– **Des entretiens semi dirigés** ont été réalisés durant la période allant du janvier 2019 au juin 2020 auprès des différents acteurs locaux impliqués dans les projets étudiés, notamment l'administration territoriale, les départements sectoriels, les établissements publics, ainsi que les représentants de la société civile. Ils ont concerné également un échantillon de la population bénéficiaire pour analyser les aspects liés à la participation et l'implication de celle-ci.

– **Une analyse de contenu a permis d'**exploiter une base documentaire contenant les éléments suivants : conventions de partenariat, documents officiels sur les projets, documents de travail internes relatifs aux projets étudiés (notes, rapports, PV de réunions de suivi et de coordination...), cahier des charges, plans de développement économique des collectivités territoriales de Salé, comptes rendus des réunions des conseils élus.

III. Analyse des résultats et discussions

Afin de répondre à notre problématique initiale, il est opportun de faire une analyse comparative de la mise en œuvre des démarches contractuelles au niveau de chaque programme en s'attachant toujours aux axes d'analyse arrêtés dans notre enquête de terrain qui constituent les caractéristiques propres de nos cas d'étude.

Le but ultime est de mettre à jour les constances qu'on peut retrouver d'un programme à l'autre, tout en observant les similitudes et les dissemblances. Il s'agit aussi de mettre en exergue les effets collatéraux de la contractualisation qui peuvent créer des dynamiques propres et contribuer à un décalage entre objectifs et effets politiques de chaque programmes. Ces effets concernent aussi bien les rapports entre les acteurs qui tendent généralement vers le rajustement, que l'augmentation des incertitudes inhérents au projet.

1. La contraccusation et la régulation des rapports entre les acteurs

a. Opération de résorption du bidonville Sehb El Caid à Salé

Lancée en 2000, cette opération a ciblé au départ 2544 ménages, à travers le relogement hors site de 1305 ménages au niveau du quartier Said hajji et le recasement in site de 1239 ménages.

L'enchaînement des avenants de la convention initiale relative à cette opération, signée en 2000, renvoie à un processus de négociation itératif et continu entre les acteurs, soldé par des compromis. Le cadre contractuel de l'opération a évolué au fur et à mesure de sa mise en œuvre, et ce, pour prendre en charge les ajustements apportés à l'opération en termes de mode d'intervention, de coûts et de délais et pour tenir compte des divergences de points de vue des différents partenaires.

Figure 1

Photo du bidonville Sehb El Caid



Le dispositif de prise de décision adopté au niveau de cette opération constitue un réel espace de négociation pour résoudre les problèmes partagés et également un système d'actions et d'interactions durable qu'on peut qualifier de système de régulation. Au fur

et à mesure de la mise en œuvre de l'opération, ce système a gagné en maturité eu égard des insuffisances enregistrées au départ notamment, en matière d'absence d'arbitrage et d'unicité dans la prise de décision, ainsi que les conflits de compétences entre les différents partenaires dont les objectifs sont parfois contradictoires et révèlent l'absence d'une réelle volonté de résoudre les problèmes en dehors des approches sectorielles inhérentes à chacun d'entre eux.

b. Projet de restauration et de réhabilitation des fondouks et des habitations menaçant ruine

Ce projet s'inscrit dans le cadre du programme global de mise à niveau de l'ancienne médina de Salé qui a fait l'objet de deux conventions cadre, à savoir la convention portant sur la période 2014-2016, et celle portant sur la période 2019-2023.

Pour la réalisation de ce projet, la maîtrise d'ouvrage déléguée (MOD) a été confiée respectivement à Al Omrane (convention 2014-2016) et Rabat Région Aménagement (13) (convention 2019-2023) et ce, pour assurer la réalisation de toutes les études et travaux relatifs aux projets conformément à la réglementation et aux normes techniques en vigueur. Ce changement de MOD avait pour objectif de disposer d'un seul support budgétaire et un seul interlocuteur qui prend en charge le projet dans sa globalité et aussi d'éviter la multiplicité des maîtrises d'ouvrage (MOA) et maîtrise d'ouvrage déléguées qui a engendré une dilution des responsabilités et un manque de coordination globale des interventions au niveau de la convention 2014-2016, ce qui s'est répercuté négativement sur la mise en œuvre de l'opération. De même, le positionnement de Rabat Aménagement sous la tutelle totale de Monsieur le Wali et la simplicité de ses procédures ont privilégié ce choix.

Ce changement de mode de faire en plus de l'émergence d'un leadership local incarné par le Wali et le Gouverneur, illustrent le rôle de la contractualisation dans la régulation des rapports entre les différents acteurs qui interagissent pour réaliser un projet commun.

La contractualisation au niveau de ce programme peut être perçue, donc, comme un processus continu d'apprentissage et de capitalisation sur les expériences déjà initiées, ce qui a permis aux partenaires d'améliorer leur cadre contractuel pour atteindre la configuration adoptée dans la convention 2019-2023 et partant, diminuer les risques de sécurité et les incertitudes inhérents à l'opération. Ces acteurs réduisent leurs incertitudes en s'inscrivant dans des dispositifs collectifs de construction de connaissances et de choix (14).

---

(13) Société anonyme créée par le décret n° 2-14-565 du 4 chaoual 1435 (1er août 2014). Elle a pour missions de :
- mettre en œuvre le plan d'actions prévu au programme intégré du développement de la ville de Rabat 2014-2018 ;
- assurer la coordination avec les différents acteurs et garantir le suivi des réalisations des projets d'aménagement et de développement ;
- mettre en œuvre et suivre les projets dès la conception jusqu'à leur affectation aux partenaires chargés de leur gestion.

(14) Pinson G., *Projets et pouvoirs dans les villes européennes : une comparaison de Marseille, Venise, Nantes et Turin*, thèse de doctorat, Science politique, Rennes, Université de Rennes I, 2002, p. 672.

Par ailleurs, les tissus anciens, notamment les fondouks impliquent des actions très diversifiées qui relèvent des compétences de plusieurs intervenants locaux : Les collectivités territoriales (15), notamment les communes, les services déconcentrés, Al Omrane, Rabat Région Aménagement... Cette multitude d'intervenants nécessite une coordination effective permettant la synergie des actions, leur évaluation et leur redressement.

Toutefois, l'absence de coordination et le chevauchement des compétences entre ces acteurs sont sources de multiples conflits qui ont été soulevés lors de nos entretiens de terrain. Dans ce sens, des « frictions » ont été enregistrées entre la préfecture et le conseil communal qui déplore ne pas être associé à la préparation et l'exécution de ce programme. De son côté, l'autorité locale estime que les élus instrumentalisent ces projets pour en faire des campagnes électorales anticipées et compliquent la procédure de cessation du foncier et d'octroi des autorisations administratives nécessaires, engendrant, ainsi un mécontentement de l'opinion locale.

De même, un retrait apparent de certains départements sectoriels a été constaté, notamment l'inspection des monuments historiques, dont le rôle est central dans la préservation du patrimoine historique. Celle-ci a exprimé ses réserves par rapport à l'approche techniciste avec laquelle Rabat aménagement conduit le projet, notamment son manque de conscience par rapport au patrimoine, qui va contribuer surtout à la perte de certains savoirs faires et certaines pratiques relatifs au patrimoine.

Quant au tissu associatif, et en dépit de la présence sur scène d'associations de renom qui œuvrent pour la valorisation du patrimoine de la médina de Salé (Rabat-Salé mémoire, Sala Al Moustakbal...) des réclamations ont été formulées par celles-ci pour garantir davantage d'implication dans le processus de prise de décision relatif à l'opération (16).

c. L'INDH

L'Initiative Nationale pour le Développement Humain a été lancée en 2005 dans l'objectif de lutter contre la pauvreté, l'exclusion et la précarité.

La contractualisation constitue la pierre angulaire de la démarche de mise en œuvre de l'INDH puisque tous les projets sont identifiés théoriquement au niveau local, examinés et validés dans un cadre partenarial impliquant les différents acteurs territoriaux concernés.

Le processus de prise de décision de l'INDH s'appuie sur un mode de gouvernance tripartite, comprenant le tissu associatif, les élus et les services déconcentrés de l'État ; ce qui permet, malgré quelques manquements, une participation tangible des différentes parties prenantes et une mobilisation des élites locales.

---

(15) L'article 38 de la loi organique n° 113-14 relative aux communes dispose, en effet, que « le conseil communal décide de la réalisation ou de la participation aux programmes de sauvegarde et de réhabilitation des médinas et de rénovation des tissus urbains en dégradation ».

(16) Lettre adressée le 05/05/ 2020 par l'inspecteur des monuments à Rabat Aménagement.

Dans le cadre de ce programme nous avons assisté à une coordination non programmée et spontanée entre les différents partenaires pour régler un certain nombre de problèmes. A titre d'illustration, pour les ressources humaines, le tissu associatif en constitue le principal mobilisateur, notamment le personnel d'encadrement et d'appui, et ce, contrairement aux autres partenaires institutionnels, tels que les départements sectoriels et les collectivités territoriales.

En sus de la mobilisation des ressources humaine, l'apport de la société civile au niveau de ce programme est indéniable, à travers d'une part, l'encadrement de la population et des bénéficiaires en assurant l'interface entre celle-ci et l'État et en garantissant le plaidoyer auprès des différents comités de l'INDH, et d'autre part, à travers ses rôles dans la conception et la gestion et le suivi des projets.

L'implication de l'acteur associatif dans l'élaboration de ce programme doit être comprise comme un mouvement général d'ouverture de la scène décisionnelle de l'État à de nouveaux acteurs et de recours au partenariat public/privé au milieu associatif.

Certains chercheurs sont allés plus loin dans cette idée pour parler d'un vaste projet d'étatisation de la société et considèrent que les dispositifs mis en place dans le cadre de l'INDH peuvent être expliqués comme un instrument de cooptation et de dépolitisation de la société civile (Mustapha El Mnasfi, 2013) (17).

En dépit de la place accordée aux associations par l'INDH, leur voix reste quasi absente dans le processus de prise de décision, vu que les décisions sont souvent monopolisées par le Gouverneur ou par les présidents des communes. D'autant plus, leur participation dévoile plusieurs limites, notamment :

- les associations ne sont impliquées que lors de la phase du fonctionnement du projet ;
- l'insuffisance de leurs ressources de fonctionnement les rendent dépendant d'autres acteurs et partant d'autres agendas ;
- les insuffisances en termes de compétences et de professionnalisme impactent la qualité et la durabilité des prestations fournies ;
- le processus de mobilisation des associations est fortement contrôlé par les autorités locales.

Ceci a limité les associations au rang de « porteur de projet » et non de partenaire et ont été poussées à jouer le rôle de relai ou d'exécuteur de projets conçues par le haut (Comité Provincial de Développement Humain (CPDH) et Comité Local de Développement Humain (CLDH)) (18), ce qui relativise la capacité de l'INDH à impulser l'émergence du tissu associatif comme vrai acteur de développement local.

---

(17) Mustapha El Mnasfi, « Les effets de la participation citoyenne dans les projets urbains au Maroc : le cas de l'« INDH en milieu urbain » », Rabat, Maroc, Les Études et essais du Centre Jacques Berque, 2013, p. 15.

(18) Le CLDH, présidé par un agent d'autorité (Pacha ou Chef de cercle), a pour rôle l'identification et la formulation des besoins du territoire concerné, et ce, en assurant l'adhésion de tous les acteurs locaux.

Le CPDH, présidé par le Gouverneur, a pour mission l'élaboration du programme pluriannuel de développement humain de la province (PPDH), en se basant sur les diagnostics participatifs émanant des CLDH.

S'agissant de la capacité d'exécution des projets, la préfecture a joué le rôle de sauveteur, en assurant la maîtrise d'ouvrage de la majorité des projets (68 % des projets) pour pallier les insuffisances des capacités techniques et de gestion chez autres partenaires, particulièrement les collectivités territoriales.

Quant à la faisabilité sociale (19) des projets, les risques y associée ne se posent pas avec acuité, vu que, d'une part, l'implication de la population est relativement assurée au niveau du diagnostic des besoins et de la formulation des projets. D'autre part, les prestations fournies sont généralement gratuites à l'exception des projets AGR, dont un apport des bénéficiaires est exigé et peut être supporté par d'autres mécanismes de financement, tels que les micro-crédits.

Toutefois, les démarches de participation et d'implication de la population posent un certain nombre de questions liées notamment :

- à l'insuffisance de la communication et de l'information de la population ;
- au manque de leadership local pour assurer une mobilisation sociale élargie ;
- au rôle limité de la population bénéficiaire dans l'identification et le choix des projets ;
- à la faiblesse de l'encadrement des équipes en charge de l'animation territoriale (équipes d'animation des communes et des quartiers (EAC/EAQ)).

Ce constat, peut d'une part nuire à l'image construite autour de l'INDH comme étant un projet se basant sur la participation de la population et d'autre part, engendrer par la suite des problèmes de mise en œuvre du projet en matière d'acceptation des projets et de partage de coûts.

Par ailleurs, l'implication de la population est liée fortement au rôle dévolu par l'INDH au tissu associatif en tant que mécanisme d'encadrement des populations bénéficiaires.

d. Programme PRDTS

Ce programme a été lancé en 2015 et vise la mise à niveau des infrastructures et des équipements sociaux de base en milieu rural, tels que les routes et les pistes rurales, le réseau de l'eau potable, l'électricité et les infrastructures de santé et d'éducation.

Ce programme présente des spécificités particulières en matière du mode pilotage, de convergence et du processus de mise en œuvre, ainsi que de régulation des rapports entre les acteurs. En effet, au niveau de ce programme, les acteurs réajustent leurs rapports et leurs interactions en fonction des ressources disponibles et des capacités techniques de chaque partenaire, ainsi que le processus de prise de décision mis en place.

La mobilisation des ressources humaines est assurée essentiellement par la préfecture et les services déconcentrés, vu la faible implication des communes au niveau de ce programme.

(19) L'analyse de faisabilité sociale est une technique de planification qui peut être utilisée dans les projets ou les programmes de développement pour s'assurer que les activités à mettre en place seront socialement réalisables et acceptables aux yeux de la population concernée et compatibles avec son environnement social et culturel. Elle s'attache principalement aux questions relatives à l'intérêt pour le projet, à la capacité et la volonté d'apporter une contribution financière et à l'acceptabilité du projet.

Par conséquent, la maîtrise d'ouvrage des projets a été confiée généralement à la préfecture, à l'exception des projets nécessitant une expertise particulière qui ne peut être assurée que par le service technique compétent (projets d'eau potable, d'électrification et des routes classées).

La prise de décision au niveau de ce programme est effectuée à travers des organes de gouvernance institués à deux niveaux : national (CNDERZM) (20) et régional (CRDERZM) (21). Ces organes ont permis d'assurer un minimum de cohésion et de compromis entre les différents acteurs, eu égard de la démarche de mise en œuvre du programme, caractérisée par :

- la marginalisation du niveau provincial, surtout dans la définition du cadrage budgétaire et la priorisation des projets ;
- la non implication de certains partenaires, tels que les associations ;
- la monopolisation de la décision par le ministère de l'Agriculture et de la Pêche maritime, qui assure la présidence de la CNDERZM et qui émet souvent des réserves sur les ajustements proposés par les autres partenaires ; ce qui génère chez eux un sentiment de l'existante de tutelle superposée.

En conclusion, les dispositifs de contractualisation au niveau des quatre programmes font intervenir une grande diversité d'acteurs, de groupes et d'institutions ; ils produisent des choix sur la base d'interactions et d'itérations multiples. Ils organisent une certaine dilution des responsabilités et rendent difficile l'imputation des décisions et pourtant, ils révèlent des ajustements des rapports entre les différents acteurs. Nos études de cas ont permis de montrer que la multiplication des acteurs et la fragmentation de l'action publique locale ne sont pas nécessairement synonymes d'une fragilité de la capacité d'action collective, ni incompatibles avec l'émergence d'un sens permettant d'intégrer l'ensemble des interventions formant les programmes.

2. La contractualisation, un lieu d'incertitudes (22) des contenus des projets et des modes d'intervention

Les quatre programmes étudiés mettent en situation des acteurs présentant des différences en termes d'approches, de règlements et de procédures et agissant dans des

(20) Commission Nationale de Développement de l'Espace Rural et des Zones de Montagnes

(21) Commissions Régionales de Développement de l'Espace Rural et des Zones de Montagne

(22) La notion d'incertitude est distinguée de celle de « risque ». Le risque désigne un danger bien identifié ; il est une potentialité associée à un enchaînement d'événements bien connus face auxquels il est possible de se prémunir par des dispositifs ou des décisions élaborées a *priori*. Face à des « incertitudes », ce type d'anticipations est beaucoup plus problématique. On considère qu'il y a situation d'incertitude lorsqu'une situation de risque n'est pas rationnellement objectivable, c'est à dire lorsque la réalisation d'un risque ne peut être statistiquement modélisée. Ces incertitudes ne peuvent être levées que par l'expérimentation, a *posteriori*. *Cf.* Callon M., Lascoumes P. et Barthe Y., *in Agir dans un monde incertain*, Paris, Le Seuil, 2001, p. 37-40.

environnements marqués par de fortes incertitudes traduites par des changements au fil de l'eau des modes opératoires, des budgets, des délais et des populations cibles.

a. Opération de résorption du bidonville Sehb El Caid à Salé

Les partenaires impliqués au niveau de cette opération ont été confrontés à plusieurs contraintes et aléas liées notamment à la ressource humaine et au financement, ce qui a influencé leur capacité à honorer leurs engagements.

De même, la convergence et la coordination entre ces partenaires se sont heurtées à des écueils dans un environnement institutionnel et professionnel incertain où les normes et les standards préétablis sont déterminants et ou le cloisonnement des approches sectorielles purement techniques (l'urbanisme, l'habitat, l'équipement des terrains, la gestion) ne mettent pas en évidence la nécessité de raisonner en termes de projet intégré avec des objectifs bien définies. Ceci, s'est traduit par des fuites de responsabilités et un désengagement collectif et des conventions non respectées.

A titre d'illustration, le maître d'ouvrage (Département de l'Habitat) et le maître d'ouvrage déléguée (Al Omrane), censés assurer l'animation et le portage du projet, n'ont pas pu faire aboutir cette mission ; ce qui n'a pas favorisé l'impulsion d'une dynamique autour du projet et la mise en convergence des acteurs et partenaires concernés.

Dans ce sillage, le rôle du Wali/Gouverneur devient plus central pour la réussite du projet en jouant le rôle d'« ensemblier » et de point clé pour la résolution des blocages, notamment avec le retrait visible et le faible engagement des élus, dont la responsabilité n'est pas étrangère à l'amplification du bidonville (23). Ces derniers ont adopté une posture de résistance par rapport au projet, puisqu'ils se sentent dépossédés par certains acteurs et instances d'une partie de leurs fonctions habituelles de régulation et de règlement des problèmes locaux, notamment, le comité local de suivi et l'opérateur social.

S'agissant de la faisabilité sociale du projet, plusieurs facteurs n'ont pas été pris en considération lors de la conception du projet, faute de manque des démarches d'écoute-consultation dans les règles de l'art avec la population, acteur clé dans la mise en œuvre du projet. Ces facteurs sont liés principalement à la capacité des ménages à payer leurs contributions financière et aux conditions de vie et de mobilité des ménages dans les sites d'accueil (transport, activités, frais supplémentaires d'eau et d'électricité,) ; ce qui a augmenté les incertitudes relatives à la mise en œuvre de l'opération et affecté négativement le rythme d'installation des ménages dans le site d'accueil.

Pour ces raisons, mais aussi pour d'autres telles que les difficultés à couvrir de nouvelles dépenses (recouvrement des dettes, etc.) et à s'adapter à un mode de vie différent, un grand nombre de bidonvillois (presque 50 % des ménages (24)) ont décidé

(23) Entretien avec Hatim, ancien chef de cercle à Salé, septembre 2021.
(24) Entretien avec Abdelkader, chef de projet VSB à la Direction préfectorale de l'Habitat, septembre 2021.

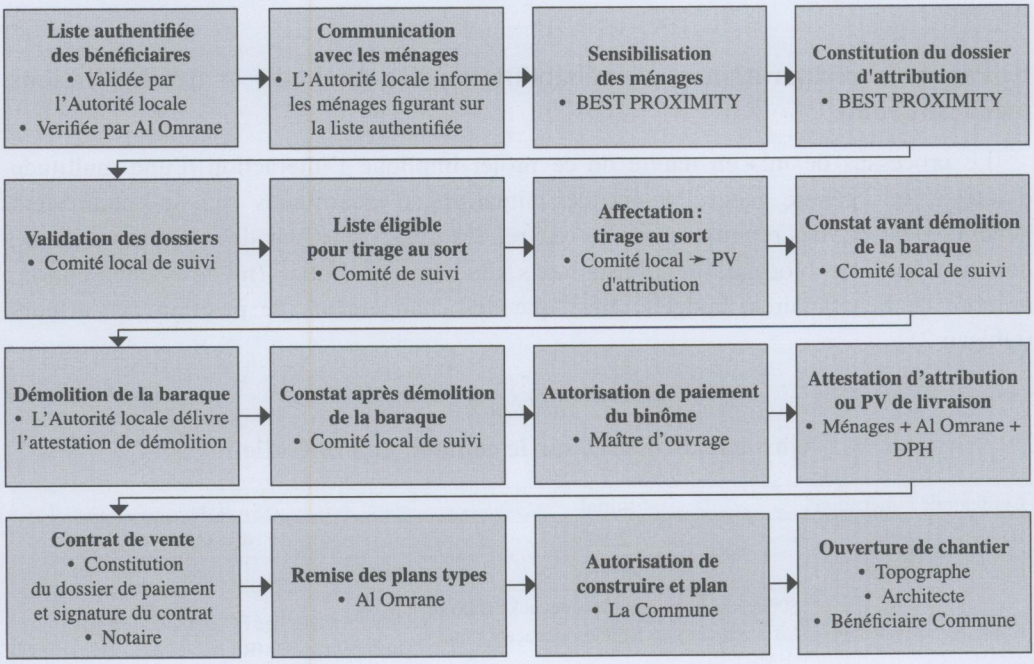
de réutiliser les fonds obtenus suite à la vente de leur part dans les lots pour s'installer de nouveau dans des bidonvilles ou dans des logements clandestins en dur.

Les déficits enregistrés au niveau de l'implication et de la consultation de la population ont généré aussi des refus de certains ménages des produits proposés (Said HAjji), disponibles depuis 2014, en réclamant à tout prix un relogement ou recasement in-site.

D'autant plus, l'accompagnement social des ménages s'est limité à des activités administratives et souffre de problèmes de coordination, de coopération et de chevauchement des activités des acteurs qui y sont impliqués (voir figure 2). Pour cette raison et devant les situations équivoques et incertaines, émergées lors de la mise en œuvre de l'opération, des doutes se sont installées chez la population menacée d'éviction sans garantie de solution définitive ainsi que des divergences d'interprétation des partenaires sont apparues quant à la nature des interventions à envisager, surtout avec l'absence de canaux de communication dans les différents niveaux.

Figure 2

Processus de l'accompagnement social dans le cadre du VSB



Source: Elaboré par nos soins.

Certes, si l'objectif final de la convention visant la résorption du bidonville Sehb El Caid a été atteint, plusieurs contraintes ont été soulevées et ont induit des ajustements

importants sur le mode, le délai et le budget de réalisation (tableau 1). Ces contraintes sont liées tant au portage institutionnel du projet (structures de suivi et de gouvernance locale, contractualisation, viabilité du contenu et engagements des partenaires...), qu'aux aspects opérationnels (pertinence des modes opératoires, sécurisation des financements, accompagnement social et implication des partenaires...).

Tableau 1

Ajustements opérés sur le contenu de l'opération

Contenu de l'opération	Initial	Réel
Budget	224,33 MDh	715,96 MDh
Nombre de bénéficiaires	2544	2 947
Délai de réalisation	30 mois	21 ans
Mode d'intervention	Relogement d'une partie du bidonville à Said Hajji et la restructuration du reste du quartier	Relogement d'une partie à Said Hajji et le relogement du reste à Al Mountazah à Sidi Bouknnadel.

Source: Conventions relatives à l'opération de résorption du quartier Sehb El Caid, conclues respectivement en 2000, 2007 et 2013.

b. Projet de restauration et de réhabilitation des fondouks et des habitations menaçant ruine

Le processus de mis en œuvre de ce projet implique l'interaction d'une multitude d'acteurs qui génère naturellement des situations d'incertitudes qui se manifestent généralement par des retards de mis en œuvre, des transformations des objectifs initiaux, des situations de blocage, des ajustements du montage initial (mode d'intervention, nombre de bénéficiaires, budget), ainsi que des changements de position des acteurs (tableau 2).

Tableau 2

Ajustements opérés sur le contenu de l'opération

Contenu de l'opération	Initial	Réel
Budget	222 MDh	434 MDh
Délai de réalisation	48 mois	12 ans
Nombre de bénéficiaires	800 ménages habitant les fondouks (FD) et 620 occupants les habitats menaçant ruine (HMR)	800 ménages des FD et 1820 ménages occupant les HMR.
Consistance	Relogement de 800 ménages des FD et 100 ménages habitant les HMR et le confortement de 260 HMR	Relogement de 900 ménages des FD et confortement de 910 HMR

Source: Convention 2014-2016 et convention 2019-2023, portant sur la mise à niveau de la médina de Salé.

Dans ce sens, le projet s'est trouvé paralysé au début de sa mise en œuvre suite à la difficulté de l'adhésion des ménages concernés qui se trouvent dans l'incapacité de payer leurs contributions ou de faire face à des travaux de réhabilitation, ce qui explique leur opposition quant aux offres proposées. Certes, un dispositif d'accompagnement social a été prévu pour accompagner les habitants et leur permettre de reconnaître la valeur de leur patrimoine pour pouvoir le réhabiliter, le requalifier dans de bonnes conditions. Toutefois, plusieurs contraintes ont été rencontrées ayant trait notamment au manque de coordination entre les acteurs concernés, à l'insuffisance des ressources humaines qualifiées et au déficit de démarches d'écoute et de consultation auprès de la population.

D'autres problèmes ont été rencontrés quant à la mobilisation du foncier, à la lenteur de la procédure d'acquisition des fondouks, au désengagement de certains partenaires et aux contraintes techniques liées au manque d'expertise en matière de technique de réhabilitation et aussi de structures spécialisées pour l'encadrement des interventions de réhabilitation dans les tissus anciens.

Par ailleurs, et en dépit de la multitude d'instruments adoptés pour la prise de décision, des déficiences ont été constatées et sont dues essentiellement à la pluralité des partenaires en scène.

En effet, certains partenaires ont été écartés du processus de prise de la décision, tel que l'arrondissement de Lamrissa, bien que le texte (25) stipule sa présence au niveau des organes de gouvernance (26). C'est le cas aussi du tissu associatif qui reste en marge du processus de prise de décision, bien qu'il soit invité aux réunions relatives au programme.

En outre, la non implication directe de la population dans la prise de décision, mais aussi le manque de prise de conscientisation de ses attentes réelles non connues, conduisent à favoriser l'approche technique au détriment de l'aspect social.

c. L'INDH

Le discours entourant l'INDH a mis en relief sa capacité d'une mobilisation globale des acteurs locaux, dont les intérêts sont censés converger vers des objectifs partagés, tel que le définit le document fondateur de l'INDH (27).

Cependant, l'implication d'une multiplicité de partenaires avec des référentiels hétérogènes et des attentes et des perceptions disparates vis-à-vis l'INDH a amplifié les incertitudes inhérentes à la mise en œuvre des projets INDH.

---

(25) Dahir n° 1-15-85 du 20 ramadan 1436 (7 juillet 2015) portant promulgation de la loi organique n° 113-14 relative aux communes (*B.O.* 18 février 2016), article 235 : Le conseil d'arrondissement peut présenter des propositions sur toutes les questions intéressant l'arrondissement et notamment: – sur les programmes de restructuration urbaine, de résorption de l'habitat précaire, de sauvegarde et de réhabilitation des médinas et de rénovation du tissu urbain en dégradation.

(26) Entretien avec le Secrétaire général de la commune de Salé, mars 2020.

(27) Discours du Roi du 18 mai 2005.

En effet, la coordination et la convergence font toujours défaut, notamment en matière de pilotage et de coordination institutionnels des programmes sectoriels et communaux dans leurs relations à l'INDH. Cette dernière est toujours perçue par les acteurs locaux comme une aubaine pour la mobilisation de ressources financières additionnelles (pour les services extérieurs) et nouvelles (pour les associations).

Pour les services déconcentrés, l'absence de convergence entre les objectifs de l'INDH et les préoccupations sectorielles génèrent un déficit d'implication et une décharge de cet acteur vis-à-vis des autres partenaires des projets où l'inter-sectorialité constitue une condition *sine qua non* pour la réalisation des projets, comme c'est le cas pour la construction des infrastructures sportives.

Quant aux élus, leur rôle reste entaché par la primauté des agendas politiques sur la satisfaction des besoins réels de la population et le ciblage effectif des populations vulnérables. Ce risque d'instrumentalisation ont conduit les décideurs de l'INDH à la programmation d'une grande partie des projets INDH (58 % des projets) en dehors des outils de programmation de la commune (PCD ou PAC), ce qui pose par la suite des problèmes d'appropriation de ces projets.

Notre analyse des projets a fait ressortir une multitude de contraintes qui ont amplifié les incertitudes liées à la mise en œuvre de ce projet, et concernent :

- le non-respect des engagements pris par certains partenaires, notamment en termes de ressources humaines et financières ;
- l'insuffisance des ressources dédiées au fonctionnement qui met en péril la pérennisation des projets ;
- l'insuffisance des capacités techniques de la maîtrise d'ouvrage des projets, globalement assurée par la préfecture ;
- la non clarification des rôles en termes de gestion notamment pour les projets relevant des compétences propres aux départements sectoriels ;
- les problèmes rencontrés dans la mobilisation du foncier.

S'agissant des incertitudes liées au financement, et en l'absence des études préalables des projets, des variations des budgets ont surgi au fur à mesure de la mise en œuvre des projets, tant pour l'investissement que le fonctionnement. Plusieurs solutions ont été adoptées pour pallier ces problèmes à travers notamment la mobilisation d'autres sources de financement ou la création des AGRs pour couvrir les charges de fonctionnement et la pérennisation des projets.

d. PRDTS

Bien que l'objectif ultime de ce programme consiste à pallier les déficits enregistrés en matière de convergence sectorielle, à travers l'unification des supports financiers et l'implication des différents acteurs autour d'un programme commun, la pluralité des partenaires et des intervenants a été généralement corollaire de complexité générée par les

différences d'approches et de procédures. Ceci rend la coordination délicate, même s'il s'agit d'une finalité sociale où tous les partenaires doivent s'impliquer et se traduit par l'absence de consensus, de divergences et d'intérêts contradictoires.

Dans ce sillage, la dualité Wali et Président de région revient sur scène au niveau de ce programme, sachant que leurs interactions ne sont pas encore clarifiées ; ce qui appelle à la mise en place de mécanismes appropriés de coordination, notamment à travers l'encouragement de conclusion de grands contrats État-Régions arrêtant le financement du programme et fixant le planning de mise en œuvre, ainsi que le dispositif de suivi et d'évaluation.

La dimension sociale n'a pas été prise à sa juste valeur en raison des insuffisances révélées au niveau de l'implication et la consultation de la population. A cet égard, le diagnostic des besoins a été réalisé solennellement par la commune, ce qui engendre des problèmes inhérents à l'identification des bénéficiaires éligibles aux projets et à l'incapacité ou le refus des ménages à payer leur contribution aux projets.

Quant au processus de la contractualisation, plusieurs contraintes ont été rencontrées liées notamment à la lourdeur du processus, au non-respect des engagements pris par certains partenaires et à la pertinence de la contractualisation dans le cas des projets relevant des compétences propres à un acteur donné qui se charge exclusivement de leur mise en œuvre et s'accapare les volets techniques et financiers.

Par ailleurs, l'analyse du mode opératoire montre que les objectifs fixés pour l'ensemble des projets ont été atteints, mais avec des ajustements sur la consistance, le délai de réalisation et le budget alloué qui ont été produits pour les raisons suivantes :

- le problème de mobilisation du foncier relevant du particulier ou du domaine forestier ;
- l'insuffisance des ressources dédiées au fonctionnement, compromettant ainsi la pérennité du projet ;
- les variations budgétaires dues, notamment à l'augmentation de la masse des travaux, la non-maîtrise et la sous-estimation des coûts par rapport aux spécifications techniques exigées et la logique de la concurrence et du marché, etc.

Ces situations de blocage et cette pluralité d'acteurs avec des niveaux d'implication distincts augmentent les incertitudes inhérentes à la mise en œuvre des projets tant sur le plan technique que social.

Conclusion

Pour statuer sur les effets des démarches contractuelles sur les relations entre les acteurs institutionnels et privés dans les programmes de développement, il faut d'abord insister sur la différenciation des dispositifs de contractualisation au niveau de ces programmes ; ce qui a justifié le recours à la comparaison de quatre programmes de développement.

Pour l'opération de résorption du bidonville Sehb El Caid, la contractualisation renvoie à une programmation complexe sous les caprices de l'urgence dans laquelle les acteurs réajustent leurs interventions pour pallier les ajustements opérés sur les hypothèses de planification de base, notamment le mode d'intervention, le budget, le délai et le nombre des bénéficiaires.

Pour le programme de réhabilitation des fondouks et la restauration des habitations menaçant ruine, la perspective de contractualisation a permis de mettre l'accent sur la pluralité d'acteurs mobilisés et des combinaisons de modes de régulation créées dans le cadre de ce programme. On peut dire qu'on est ici face à un processus continu d'apprentissage et de capitalisation en matière de contractualisation, en passant d'un cadre contractuel fragile et moins sécurisé à un autre bien établi et plus lisible et qui permet de diminuer les incertitudes liées aux projets.

Quant au programme INDH, les démarches contractuelles adoptées ont mis en lumière l'émergence de l'acteur associatif, comme nouvel acteur du développement local, qui incarne l'émergence d'un mouvement général d'« ouverture de la scène décisionnelle publique à de nouveaux acteurs » et de « recours au partenariat public/privé au milieu associatif ».

Face à cette lancée ascendante de la société civile, on assiste à un retrait des élus, dont le rôle reste parfois entaché par la primauté des agendas politiques sur la satisfaction des besoins réels de la population et le ciblage effectif des populations vulnérables.

S'agissant du programme de réduction des disparités territoriales et sociales, la volonté exprimée par l'État pour combler dans un temps record les déficits en équipements et services sociaux de base au niveau des zones rurales en assurant une convergence sectorielle effective, l'a poussé à adopter une approche de planification purement descendante ; ceci constitue un retour vers les approches classiques de planification « button dowon » et un recul par rapport aux avancés en matière d'adoption d'approches de gestion ascendante de l'action publique « button up » impulsées par l'État depuis plusieurs années.

Cette démarche de mise en œuvre a généré certains constats portant sur la faible implication des communes au niveau du programme, sur la marginalisation de l'échelon provincial, surtout dans la définition du cadrage budgétaire et la priorisation des projets, la non implication des associations et la monopolisation des décisions par le ministère de l'Agriculture, de la Pêche maritime, du Développement rural et des Eaux et Forêts, ce qui génère chez les différents acteurs institutionnels un sentiment de l'existante de tutelle superposée.

L'analyse de nos études de cas a permis de comprendre que la convergence des interventions ne se fait pas à partir d'un projet préétabli, ni des intentions formulées dans les conventions, mais se construit au fil d'un processus interactif permettant de faire émerger des contraintes imprévues, de reformuler les problèmes et, finalement, de faire émerger le projet lui-même.

Ce processus interactif et itératif permet, en outre, de stabiliser des routines de coopération et des anticipations réciproques entre acteurs, ce qui constitue les vertus invisibles de la contractualisation.

A l'issu de ce travail, de nombreuses questions restent posées qui concernent dans un premier lieu la portée juridique de la contractualisation qui n'a pas été traitée au niveau de ce travail puisqu'elle relève plutôt des sciences juridiques. Aussi, faut-il noter que la contractualisation territoriale dépend fortement du processus de la déconcentration et de la décentralisation. Or, ces deux chantiers n'ont entré en vigueur que récemment au niveau du Maroc, ce qui ne donne pas un espace de temps suffisant pour apprécier les effets à long termes de la contractualisation.

Bibliographie

Belley J.G., «Max Weber et la théorie du droit des contrats», *Droit et Société* n° 9, 1988, p. 281-300.

Dolez B., «La contractualisation ou les paradoxes d'un nouveau mode d'administration publique», *in La Coopération contractuelle et le gouvernement des villes*, p. 183-191, sous la dir. de Marcou G. *et al,,* Paris, L'Harmattan, « Logiques juridiques », 1997, 428 p.

El Mnasfi M., « Les effets de la participation citoyenne dans les projets urbains au Maroc: le cas de l'«INDH en milieu urbain», Rabat, Maroc, Les Études et Essais du Centre Jacques Berque, 2013.

Gaudin J.P., *Gouverner par contrat: l'action publique en question*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999.

Gaudin J.P., *La Négociation des politiques contractuelles*, Paris, L'Harmattan, «Logiques politiques», 1996.

Lascoumes P. et Le Galès P., *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2005, 370 p.

Lascoumes P. et Le Galès P., *Sociologie de l'action publique*, Paris, Armand Colin, 2e éd, 2012.

Marcou G., *La Coopération contractuelle et le gouvernement des villes*, Paris, L'Harmattan, 1997.

Rapport, «Contractualisation territoriale: un mode d'action publique en renouveau permanent ou un outil d'avenir pour l'aménagement?», DATAR avec l'aide du Centre de Documentation de l'Urbanisme, 2003, 160 p.

Pinson G., *Projets et pouvoirs dans les villes européennes: une comparaison de Marseille, Venise, Nantes et Turin*, thèse de doctorat en Science politique, Rennes, Université de Rennes I, 2002, 730 p.

Callon M., Lascoumes P. et Barthe Y., *Agir dans un monde incertain*, Paris, Le Seuil, 2001.