

La fabrique locale de la participation en milieu urbain au Maroc : le microcosme du bidonville  
Karyan El Oued à Salé

L'intermédiation comme « projectification de la démocratie »

Communication aux Cinquièmes journées doctorales sur les expérimentations démocratiques, la participation du public et la démocratie participative

12 Janvier 2018 – Tours

Par Ayad Zarouali<sup>1</sup>

*Résumé*

Le papier interroge le chemin tortueux de la démocratie participative et de la prise en compte de la parole citoyenne dans les politiques à travers les quartiers informels. A travers donc un cas particulier celui du bidonville Karyan El Oued, il s'agit de comprendre le rôle d'une ONG Enda dans ce changement d'intervention des politiques, et ce dans un contexte de gouvernance autoritaire. Dans un contexte urbain de décharge, où le développement devient affaire des ONG, le papier met en lumière les compromis, les tensions et l'émergent de nouvelles intermédiations entre l'Etat et la population et de nouvelles alliances entre les acteurs.

*Summary*

The following article examines reconfiguration of local development policy in slums in the light of the late institutional and political reforms that fostered a social and participative governance in Morocco. Through a local study case, a slum located in the city of Salé, we intend to analyze the fabric of participation by an NGO in the urban field, and the politization of this participatory arrangement, favoring recognition of inhabitants. Thus, we aim at underlying in such "participatif authoritarianism", the interactions, but also the tensions existing between State and population in the light of the new context marked by the intrusion of NGO in the field of local development, aiming to define a new contract between State and population.

---

<sup>1</sup> Doctorant chercheur au laboratoire LISST Cieu tlse2 / ED INAU rabat

## Contexte d'action, Site et approche

Le Maroc est un pays du "Sud" qui a longtemps connu une monarchie autoritaire<sup>i</sup>. L'arrivée sur le trône du « prince des pauvres » a provoqué des changements notables, notamment une ouverture du jeu politique local. En 2000, un gouvernement dit d'alternance y était formé par un ancien opposant politique au Roi Hassan 2, le socialiste Youssoufi. Son programme était clair : accélérer la démocratisation, développer une démarche participative et l'implication des acteurs économiques et sociaux comme fondement d'une confiance durable entre le pouvoir et les citoyens (critiques économiques, 2002). Cette perspective a généré un débat public sur la place que devraient occuper les acteurs locaux et les habitants dans l'aménagement urbain.

Paradoxalement, les sciences sociales, au lieu d'étudier ce que fait cette ouverture participative à l'autoritarisme et à la démocratie locale, la focale n'a pas fait disparaître cette vision surplombante d'autoritarisme politique, un nouvel « autoritarisme participatif », qui ne fait que légitimer son ordre par la participation et la concertation (Aldrin. P, 2015 ; Allal. A, 2009).

Notre approche est une remise en cause de ce schème par la mise en place des « contextes d'action » et par l'entrée de projets réels dans des sites localisés<sup>ii</sup>. Il s'agit de voir ce que la participation (micro) fait au politique (macro). Sous l'impulsion d'ONG à l'aide de programmes de coopération, et avec la diffusion de certains *mots d'ordres* ayant trait à la participation ou à la gouvernance, des projets pilotes ont été mis en place. D'avantage de place y semblait faite à la concertation, à la prise en compte des habitants, ou au moins à une meilleure information de ces derniers (secrétariat d'habitat 2003). L'avènement du gouvernement d'alternance a facilité cet esprit pilote au rang de politique nationale et d'autre part produit un affichage médiatique fort du lien entre changement politique et nouvelles modalités d'intervention dans le développement urbain et local. C'est dans ce contexte qu'advient le projet de Karyan El Oued. Il convient, toutefois, de soulever un aspect en lien avec l'histoire du quartier qui a suscité la reformulation du projet<sup>iii</sup>. Pour ce faire, il faut remonter au projet de relogement de Sala Jadida qui a commencé au début des années 90. Ce projet royal « ficelé » de relogement dans un quartier neuf à proximité de l'agglomération de Sala Jadida, a entraîné un tournant. Les habitants de Karyan El Oued ont résisté à l'éviction, ce qui a généré de fortes tensions entre la population et les autorités. C'est dans ce flottement entre le national et le local, que Enda fait son entrisme dans le quartier. Une entrée à resituer dans un contexte où le développement devient aussi une affaire des ONG sous les effets néfastes de l'ajustement structurel (DSA) et de la décharge (Hibou. B 2002). L'ONG cherchant un ancrage urbain, elle va négocier ! (Anec Naciri) une 'porte d'entrée' à l'origine d'un travail de proximité sur le temps long avec les habitants de Karyan El Oued. Elle va négocier cela dans un contexte où la raison spatiale autoritaire domine et où la question sociale apparaît comme une entrée un peu étrangère aux maîtres d'ouvrage.

Le projet dont je vais parler ne relève donc pas de la participation institutionnelle. Et la démarche projet de l'ONG va bien au-delà de la participation, touchant pleinement à la 'sous

intégration' de ces quartiers informels (Naciri. M), en raison d'une vision classique de la planification emprunte de l'hygiénisme qui nie l'existence de ces gens. L'enjeu ne relève donc pas que des démarches de participation, mais s'agit aussi des démarches d'urbanisme qui font la ville.

Notre approche mobilisée est relationnelle, c'est une observation participante des acteurs sur le temps long. Ce qui favorise une certaine historicité de la séquence du changement opéré dans le début des années 2000, et pas seulement le discours affiché de l'Etat.

### **Un mot préliminaire sur notre itinéraire qui a permis de définir notre objet de recherche :**

Les réflexions suivantes s'appuient sur une série de recherches effectuées sur la fabrique de la participation en milieu urbain à partir des expérimentations conçues comme un nouveau mode de gouvernance, ainsi que sur notre expérience de praticien de développement dans l'accompagnement des actions d'intermédiation engagées par des ONG. L'intérêt du croisement d'apprentissages venant de la recherche et de l'action résulte dans la diversification des éclairages, et par conséquent, dans la mise en perspective des injonctions et processus de construction sociale, du passage des expérimentations à l'institutionnalisation. A partir d'un cas particulier concret et vécu de l'intérieur, celui du bidonville de karyan El Oued, il s'agit, en particulier, de comprendre comment la présence et l'animation continue d'une ONG ENDA, supportée par une nébuleuse d'intermédiaires (académique engagé, militants, etc.) et surtout une intermédiation entre les acteurs publics appuyée par une médiatisation internationale- peut changer la dynamique du projet, en associant la population aux décisions à l'amont du projet, mettre le problème à l'agenda public, et par conséquence mener vers un changement des politiques institutionnelles. Notre propos donc a une visée d'explicitier ce rôle d'intermédiation, mais tout en évitant de donner l'impression que presque tout a été sous l'effet d'une dynamique engagée par l'ONG.

### **La genèse du processus participatif dans des lieux bien localisés, ou l'expérimentation participative comme mode gouvernance**

L'actualité de la participation au Maroc ne peut être confinée à la procédure et aux aménagements institutionnels. La notion de participation tient en particulier à la conjonction de deux processus : le rôle des acteurs non institutionnels (ONG, associations) dans un contexte de crise urbaine,<sup>iv</sup> et l'injonction à la participation. Notre hypothèse est que ces deux processus, de construction sociale et d'injonction, de production de réflexion et de mise en instruments opérationnalisés ont favorisé l'expérimentation de nouvelles méthodologies en matière d'ingénierie sociale et de procédures participatives, qui vont servir de critique et de mise en débat, d'aiguillon des politiques et des pratiques des acteurs publics. Il s'agit donc de partir de ce contexte en action (Camau. M) afin d'appréhender ce chemin tortueux de la démocratie à travers les quartiers populaires. Ce qui nous ramène à articuler les catégories d'action avec les catégories d'analyse, les résultats avec la philosophie politique. Notre positionnement n'est pas une position embarquée. Notre action, le choix de notre

terrain permet d'appréhender la circulation des référentiels et un accès à cet espace de démocratisation en cours de construction. Ainsi ce choix de notre terrain permet

A nos yeux, Le changement à l'œuvre le plus important n'est pas l'accès aux biens collectifs ou services urbains (critère d'évaluation de diverses études ces dernières années), il concerne aussi la façon dont cet accès à l'espace de démocratisation est négocié entre les acteurs sociaux et les politiques. Il s'agit de dépasser les limites de la démocratie de délibération chez Habermas, ou procédurale chez Rawls pour prendre en compte les catégories d'action, les capacités délibératives des populations, l'empowerment et les sociabilités qui se nourrissent autour de la marginalisation, les remontées et le collectif qui se nourrissent des tensions, des conflits et des compromis qui traversent la « démocratie ». L'idée est donc de mettre cette circulation des référents, ces capacités délibératives en contexte et de partir des projets réels.

### **Le quartier : un terrain d'expérimentation, articulation de la pauvreté au territoire**

Une des reformulations majeures des injonctions au développement au début des années 2000, est le ciblage<sup>v</sup>. On assiste à un nouveau ciblage de la pauvreté sous l'angle de la pauvreté urbaine et de l'accessibilité, des *capabilités*. Il s'agit d'une nouvelle hygemonie intellectuelle des organisations internationales (Osmont. A). On peut constater ainsi le rôle joué par certains courants de pensées durant ces deux dénoères décennies (Sen. A, 2005) Les quartiers informels allaient devenir un territoire local de ces expérimentations. La participation est définie par la relation au territoire, conçu comme un territoire d'inclusion et de pouvoir (Catusse. M, 2004; Iraki. A, 2005). L'élément marquant est sans doute le passage d'un espace public appartenant « sans partage » à l'Etat, et sur lequel les gens n'ont rien à dire à une appropriation progressive appuyée par des parties prenantes tiers. Le territoire semble apparaître comme une ressource (Zaki. L, 2013). Il offre un nouveau champ d'exercice pour les habitants et pour des ONG qui tentent d'avoir un ancrage urbain et une intermédiation (Guibbert, 2005). Ce qui occasionna par là une entrée pour l'ONG internationale Enda de projeter des alliances tripartites entre la municipalité, les pouvoirs publics et les associations locales. Il s'agit aussi d'expériences qu'elle avait engagées notamment au cours des années précédentes en milieu urbain en Amérique Latine.

Il s'agit alors d'interroger la fabrique de cette participation en lien avec la circulation des référentiels et des expériences sur ces nouveaux territoires à conquérir, mais aussi par rapport à de nouvelles démarches d'ingenierie et d'accompagnement social, en termes de technologie projet, voire de « projectification de la démocratisation » » dans un environnement autoritaire. Le quartier va servir à l'ONG Enda en tant que lieu d'ancrage urbain et d'expérimentation.

### **Un contexte institutionnel et urbain éclaté mais sous contrôle : un jeu d'acteur complexe, « cassé » par la pluri-instancialité**

La nouvelle problématique de ces quartiers au début des années 2000 est caractérisée par un encastrement dans la ville et un accès difficile aux services collectifs, mais compliquée par l'arrivée de nouveaux acteurs tiers dans la scène locale qui permettent d'ouvrir des

canaux participatifs informels entre les instances locales et les habitants. Ce qui explique par exemple l'émergence de nouvelles alliances entre la municipalité de Laayayda, la délégation de l'habitat et l'ONG, où les services urbains dans ces quartiers sont des enjeux importants de la participation et de la démocratisation de la vie locale (Guibbert, 2005). L'articulation des acteurs n'est pas seulement une procédure mais aussi des canaux informels et une intermédiation. L'enjeu essentiel, en dernier ressort, est l'entrée de l'espace public de ces habitants. C'est-à-dire sortir de la sphère domestique pour rentrer en interaction publique : rendre visible une demande sociale et la porter au niveau de la municipalité. L'émergence de cette « pluri-instancialité » (in Deboulet. A, 2013) remet en particulier en cause la relation directe population /autorité<sup>vi</sup> qui entrava par le passé l'accès à l'information. Cette pluri-instancialité permet donc d'élargir les répertoires d'action des habitants et d'imaginer de nouvelles alliances, moins dépendantes du Makhzen<sup>vii</sup>. Les ONG, les partenaires internationaux, les associations locales, plus les élus, constituent autant de ressources et d'alliés momentanés. Dans cet émergent, et via un partenariat avec la municipalité Laayayda, l'ONG va établir une véritable relation de confiance avec la population de Karyan El Oued, et acquiert donc le statut « d'informateur privilégié ». Ce qui permettra d'établir un premier diagnostic participatif et l'expression d'une demande sociale portée au niveau de la municipalité. Pour les bidonvillois, la vie municipale n'est plus seulement un spectacle extérieur, elle constitue une arène où ils peuvent exercer leurs compétences de manipulation de l'intermédiation, en s'adressant à plusieurs intermédiaires. Au moins un changement s'est opéré, la relation directe autorité /population est « cassée » (Zaki. L, 2013).

L'injonction participative qui nous intéresse donc est celle d'une organisation internationale dans un quotidien difficile et dont l'inclusion du quartier dépend de la négociation avec l'Etat, mais aussi des alliances informelles entre les acteurs locaux, de ces « compromis négociés », voire de « bricolages institutionnels ». Bref de la capacité d'intermédiation à faire passer les habitants de la dépendance à une certaine implication et confiance.

### **La place stratégique d'une ONG internationale Enda au niveau de l'agglomération de Salé : de l'ingénierie à « la projectification de la démocratisation »**

L'incidence de ce nouveau contexte transparait en particulier dans une alliance objective qui se construit entre l'ONG, les techniciens de la municipalité entrés en ligne de compte, et une coopération soutenue par les services de la Délégation de l'Habitat. Les méthodologies participatives que Enda va initier dans le quartier (sensibilisation, diagnostics, monographie, ateliers d'empowerment, lobbying) est un élément important de son enracinement dans le territoire. A Salé, on comprend ainsi le rôle important joué par l'ONG ENDA dans la fabrique de ces alliances<sup>viii</sup>, comme nouvel acteur difficilement contrôlable par les pouvoirs publics et capable de mobiliser l'attention au niveau international (Appui soutenu des coopérations, France, Norvège et Suisse). Cette mobilisation internationale<sup>ix</sup> donnera à Enda les moyens et l'opportunité de projeter ces expérimentations au niveau national. Celles-ci ont amené à une visibilité élargie des possibilités de solutions alternatives en faveur du maintien sur place au nom de nouveaux registres de légitimation : pragmatisme, droit des pauvres et un intérêt général localisé.

## De la notion de « porte d'entrée »... accompagnement

Le point de départ est comment entrer dans ces territoires, comment articuler les nombreuses initiatives des populations (pour pallier à l'absence d'infrastructure et de services urbains) aux initiatives venant de la municipalité. La philosophie de l'ONG est de partir de l'existant en l'améliorant en lien avec ce que peut apporter les acteurs locaux concernés (e.a commune et la population). L'action d'intermédiation de l'ONG Enda va se situer davantage du côté de l'entrisme (Briquet. J. L, Sawicki. F, 1998) qui cherche à pénétrer le quartier du côté de la proximité et des enjeux socio-économiques propres au quartier. C'est un registre de pragmatisme, en étroite adéquation avec ce que peuvent apporter les différents concernés.

D'après l'ONG, la question d'« entrée » est une thématique de départ, qui doit être maîtrisée techniquement par l'ONG. Elle constitue le gage d'une légitimation et d'une dynamique ultérieure d'articulation des acteurs. A cette étape, l'ONG doit opérer des choix et se donner les moyens humains de bâtir le capital de confiance nécessaire pour se faire elle-même une place dans l'environnement socio politique que nous venons de décrire. Tout se jouera sur les capacités effectives de la « porte d'entrée », son expertise à embrayer sur une dynamique réelle, et sur les besoins et priorités ressentis par la population. C'est ainsi que les *premiers diagnostics* réalisés par ENDA vont permettre des apports matériels très ciblés : la collecte des ordures, l'empowerment des femmes par un accompagnement et la création d'une coopérative

### ... Au changement d'échelle.. à l'articulation..

La « multipositionnalité » de l'ONG (avoir à la fois un pied dans les institutions et l'autre dans le quartier) ont permis à l'ONG de jouer un rôle de « passeur » et d'articulation, qui mêle expertise et politique (Jolè, 2013). Enda a eu aussi un rôle de traducteur ayant permis de construire le dialogue entre les habitants du quartier et les institutions, de construire un langage commun et un consensus. L'accompagnement des habitants a permis de comprendre l'hétérogénéité de la population et d'identifier des besoins. Le résultat a permis la constitution d'une association qui jouera de plus en plus un rôle de relais entre la population et les instances.

En 2002, et suite à un travail de mobilisateur de longue haleine, un atelier pluri-acteurs fut organisé par l'ONG Enda. La présence du Gouverneur de Rabat Salé, des représentants du Ministre d'habitat, des élus, des techniciens, des chercheurs engagés, représentants du bidonville- a permis d'avoir un débat public. Le jeu des possibles est ouvert (F. Jacob, 1981). Les protagonistes reconnaissant la nécessité de création d'une « Commission de suivi et restructuration du Bidonville » qui va ouvrir un dialogue direct entre les protagonistes sur les modalités alternatives de restructuration (Délégation de l'Habitat, la représentante du Ministère d'Habitat, l'Architecte technicien de la municipalité, l'ONG Enda et l'Association de Développement du Bidonville. Dorénavant, l'hypothèse du relogement est *relâchée*. La commission a servi d'un espace d'articulation où les habitants acquièrent informations, compétences et confiance à l'égard des autres parties. Cette démarche a permis de développer non seulement une vision des scénarii alternatifs (relogement sur place, prise en compte des conditions socio-économiques) mais également d'entrevoir des processus pour y parvenir.

Les spécificités de ce projet tiennent d'abord à la présence et cette animation continue de l'ONG : à côté d'un travail de proximité avec les habitants- l'ONG ENDA a surtout marqué des points dans l'intermédiation et l'articulation entre les acteurs publics concernés eux même, en saisissant les opportunités au vol, en s'inspirant des répertoires d'action et de la culture politique à l'œuvre (lutte contre la pauvreté et démocratie mises en avant par le Roi Mohammed VI), des ressources à l'international pour structurer et justifier l'action : le registre droit à la ville, l'inclusivité et le pragmatisme (Zaki. L, 2013).

### **L'imbrication de la recherche et de l'action : mode d'innovation méthodologique de l'ONG**

Pour l'encastrement des initiatives, l'ONG avait besoin de « passeurs », de la mise en relation de la réflexion, des concepts et leur mise opérationnalisées. L'ONG va s'appuyer sur l'université (IAV et l'INAU)<sup>x</sup>. L'idée est que la circulation des référentiels se fait notamment à partir des acteurs intermédiaires. Ces passeurs intermédiaires qui évoluent dans plusieurs monde, grâce à leur expertise vont jouer un rôle clé dans l'ancrage social de l'ONG et la visibilité de ces nouvelles méthodologies alternatives. grâce à un travail de recherche action et de capitalisation, soutenues par des passeurs. Le passeur est une sorte de médiateur, partie prenante engagée qui prend fait et cause pour les plus faibles et met tout son poids dans la balance pour que leur parole devienne audible et qu'elle soit entendue par les autorités locales (Blanc. M, 2013).

Dans la lignée des travaux anciens en Amérique Latine (Orlando Fals Borda ) ou en Afrique (Bugnicourt. J) entamant la « Sociologie engagée », un certain nombre de chercheurs engagés vont jouer ce rôle de passeur. Ces « intermédiaires » facilitent l'action réflexive au sens de Guidens, tout en étudiant un cas particulier. Ils vont jouer un rôle important dans la production des connaissances à partir des expérimentations, l'articulation de la réflexion avec les savoirs profanes, le développement de la recherche participative, l'opérationnalisation des concepts. Ils vont aider à une remontée et une problématisation collective, ainsi que la mise en débat public de la participation et sa mise à l'agenda.

Suivant une trajectoire d'une sociologie engagée dans un contexte autoritaire, Navez Bouchanine aura favorisé la légitimation de cette expertise d'usage de l'ONG dans le Bidonville, de montrer les avancées, en capitalisant et en ajustant la progression de ce qui est fait, et en montrant aussi en miroir la circulation des expériences et des modèles d'action. Elle montre que « la participation populaire des habitants est à la fois une nécessité pratique et une exigence démocratique » ( Blanc. M, 2013).

Jean Jacques Guibert, un praticien du développement vécu en Amérique Latine, influencé par le fondateur de Enda Tiers Monde, Jacques Begnicourt – et supporté par une nébuleuse de chercheurs locaux engagés<sup>xi</sup> joua un rôle notable dans la diffusion de cette démarche de croisement de la recherche et de l'action. A la fin des années 90, en tant que Coordinateur des programmes d'Enda, il réussit à mobiliser une réflexion sur la co-construction des connaissances à partir des expérimentations<sup>xii</sup>, et développer une articulation des chercheurs et non chercheurs. Vers le début des années 2000, l'ONG semble un opérateur de développement social, mais aussi servit comme un carrefour permettant la confrontation et l'articulation d'acteurs urbains multiples. Ainsi le séminaire international, « la ville, les Ong

et l'Etat au Maghreb » fut le premier moment où le gouvernement marocain reconnaît officiellement la société civile comme un « interlocuteur entier »<sup>xiii</sup>.

Enda à l'aide du courtage très stimulant de certains chercheurs engagés (Naciri. M ; ??) dans l'action et une certaine coopération/ et coalition internationale active (HIC, Cities Alliances, BM,...), monta plusieurs programmes de capitalisation<sup>xiv</sup> et organisa plusieurs ateliers nationaux partenariales avec l'INAU<sup>xv</sup>, les ONG nationales, des agences de développement et des départements techniques en charge de la question sociale. Ce qui a permis de produire une masse critique de recherche action grâce à une mixité voulue et marquée par la présence d'acteurs engagés dans l'action (ONG, Associations) et chercheurs académiques apportant un regard attentif aux projets et adoptant des méthodologies proches de l'évaluation de projet. La visée est de visibiliser les pratiques émergentes et participatives dans les quartiers. En particulier, l'Atelier national, tenue en 2004 à l'INAU sur la « Maitrise d'ouvrage sociale et les pratiques émergentes de participation », servit comme un énoncé politique, puisqu'il va opérationnaliser l'intermédiation sociale dans les politiques publiques, une méthodologie participative d'intervention 'instituée' dans les quartiers populaires (Ministère de l'Habitat, 2004).

### **Vers un changement des politiques institutionnelles ? L'urbanisme participatif : de l'injonction à la construction sociale**

Malgré la modestie des moyens matériels déployés, comparée aux ambitions des programmes publics, la force de cette expérience est l'articulation de ces initiatives populaires à des actions « descendantes » qui sont dues à une intermédiation de l'ONG.. Ces actions constituent des améliorations objectives, même si elles sont limitées, mais aussi sur le plan politique elles alimentent une trame invisible politisant les quartiers, qui oriente et influence des comportements de populations face à l'Etat (Iraki. A).

La prise en compte de leur effet a permis d'ailleurs de conduire les acteurs publics à rechercher d'avantage de projets relais, articulant les efforts publics avec des tentatives d'organisation participatives et locales. Ce point d'articulation est essentiel pour la reconnaissance. La couverture de Oued El khanez à Karyan El oued est l'un des exemples de ces améliorations et d'articulation dont on peut s'étonner qu'il nait plus avoir lieu plus tôt.

Beaucoup d'aspects relatifs à ces actions, l'expertise sociale, la démarche projet de l'ONG sont advenus des référentiels de l'action publique (INDH, PLPH, Plan Communal de Développement, Plan local concerté), voire des supports de labellisation de « ville inclusive » (entretien Fadili. M, ONU Habitat).

Le taux de succès de ces expérimentations, ne peu être appréciée ici et là par le nombre de relogés, le taux de recouvrement, mais dans la manière se construit d'en bas de nouveaux répertoires d'action publique et leur effets sur les rapports de gouvernance entre gouvernés et les gouvernants.

### **Expérimentation participative, démocratie et changement social**



Aujourd'hui l'Etat « gouverne à distance » et moins par la tutelle et la régulation d'en haut (Epstein, 2014). L'action publique se démocratise et se décentralise vers le local au gré de nouveaux instruments : la participation et la gouvernance (Catusse. M, 2012). C'est l'un des changements majeurs de l'administration marocaine. Ces expérimentations participatives gagnent du terrain dans l'administration publique, même si ces innovations ne concernent qu'un nombre limité de quartiers. Le projet de résorption du bidonville Karyan El Oued éclaire la portée de ce processus: il montre comment l'ancrage social d'une association tierce partie -grâce à la légitimité, la proximité et l'expertise- permet de faciliter des transactions pour parvenir à des « compromis de coexistence », et aboutit à un produit transactionnel (Jolé. M, 2013). Ce produit de « compromis négocié » ou de « bricolage institutionnel » est accepté par la plupart des parties prenante en jeu, même s'il ne donne pas entière satisfaction. Il a l'avantage d'améliorer les objectifs de lutte contre la pauvreté et de l'inclusivité, piliers de la redistribution.

L'idée est que contrairement à la théorie de la démocratie de délibération de Jürgen Habermas (1992) ou la procédure de Justice de Rawls<sup>xvi</sup> (critique de Sen, 2003), le *consensus* est exceptionnel. On peut vivre en démocratie réelle sans un accord complet, grâce à la participation, la négociation et le compromis à condition de parvenir à une amélioration des conditions des « plus pauvres », et un vivre ensemble malgré les désaccords, en négociant des « compromis de coexistence » entre droit et marché (Blanc. M, 2011). L'illusion du consensus, soulignée par Chantal Mouffe implique que « la recherche devrait travailler à la création d'un « espace public agonistique » de contestation et de conflit où différents acteurs pourraient s'affronter, sans se massacrer.. » (Mouffe. C, 2016).

### **Et après Enda sans Enda ? Les impacts des activités de Enda en milieu urbain**

-La production des connaissances sur la participation se cantonne souvent à la sphère universitaire et aux « projet officiels »<sup>xvii</sup>. Au Maroc, la procédure participative est devenue un marché émergent sur lequel il faut se positionner. Or le développement local est devenu depuis deux décennies aussi une fabrique des ONG/ Associations, en lien avec les reformulations de l'Aide au développement (USAID, GIZ, Pnud, etc.). Ces expérimentations et innovations sont mal estimées, mal appréciées et très peu capitalisées par la recherche. Il y a un malaise dans la socio-politique quand on évoque la démocratisation, à traiter du projet du développement, de la construction sociale<sup>xviii</sup>. Cette « recherche confinée » (Callon, Lascournes, 2001) fait que des projets réels initiés par des ONG ont très peu retenu l'attention des observateurs. Or, les actions déployés par Enda et autres ONG nationales, ou des programmes pluriacteurs concertés (PCM) ont eu des effets qualitatifs sur le nouveau positionnement des ONG dans l'espace public. La production du réel suppose vraisemblablement un nouveau type de recherche qui décloisonne l'expertise. L'innovation méthodologique de notre travail réside effectivement dans l'étude de la projectification de la démocratisation et ce dans un contexte autoritaire.

-le projet KEO a permis de soulever le rôle important de la médiation et de l'animation ds ces quartiers, qui peut faire le groupe et qui peut produire action collve dans ces quartiers informels (importance de l'ingénierie participative et d'entrisme), de tester de nouveaux modes de faire pour accéder au territoire et inclure les populations. L"émergent de la MOS

est approprié dans les métiers par les nouveaux opérateurs du développement participatif (Alomrane, ADS, ATD USAID), (entretien avec les responsable d'Alomrane). Même si ce chemin de la démocratie et d'appropriation est tortueux, il a impacté relativement les disciplines de formation et les métiers. Les architectes, les urbanistes, les BET, et les géographes, prêtent attention aux diagnostics participatifs, à l'incorporation de la concertation et à la parole des habitants dans les scénarii de développement local<sup>xx</sup>, et même si c'est selon les cas. Au-delà de l'adhésion des population au projet, l'intermédiation de l'ONG a permis de diffuser de nouveaux répertoires d'action dans l'action publique par l'action et l'interpellation. Même s'il convient de relativiser cet optimisme en raison des 'gagnants' et des 'perdants' et du retour parfois d'anciennes pratiques de tutelle.

- Karyan El Oued est un petit lieu du politique. La professionnalisation, l'apprentissage croisé entre élus, technicien et habitant – a hybridé les savoirs (Nez. O, 2015). Certains habitants, techniciens, associatifs ont développé des savoirs hybrides apparaissant dans l'action à interpellier, par exemple dans les "comités de quartiers" (Programme public, INDH) ou les "comités de concertation" initiés par la municipalité de Salé : animer les réunions, piloter les projets de la ville, gérer les conflits (Coline. M, 2017)<sup>xx</sup>. La participation ne peut se limiter à l'amélioration du cadre de vie au niveau du quartier.

-La dimension proto-électorale/ clientéliste, voire mafieuse entre les élus, autorité (*mokaddam*), et la population est « cassée » (Zaki. L, 2013). Maintenant il s'agit de mettre en avant leur pragmatisme des élus et leur proximité. On peut admettre que les autorités ou les élus n'ont plus le rôle prépondérant d'un « courtier en influences ». Aujourd'hui le poids du vote apparaît mieux compris. Ce pouvoir notabiliaire, est entrain d'être contrebalancé par de nouvelles élites sociales qui émergent au niveau municipal (Iraki. A, 2015).

-Dés-institutionnaliser la participation (Mazeaud. A, 2015) : la participation procédurale peine à se greffer sur les initiatives populaires, aujourd'hui, la question posée, comment cadrer la participation sans l'inhiber, autrement dit : comment articuler des initiatives populaires aux initiatives des pouvoirs publics ?

La participation n'est pas que de la procédure. Dans ces contextes autoritaires à l'ère de toutes les transitions (Berriane. Y, 2009), la participation citoyenne, depuis ces deux dernières décennies, fut essentiellement une construction sociale des ONG des intermédiaires. Il faut partir non seulement de la circulation de ces ingénieries mais surtout de ces acteurs intermédiaires qui existent à la frontière de plusieurs mondes.

A nos yeux, dans ces contextes autoritaires d'Afrique ou d'Amérique Latine, cette entrée<sup>xxi</sup> permet d'appréhender mieux le passage tortueux de ces expérimentations à la démocratie, et de se saisir des continuums complexes entre l'autoritarisme et la participation, souvent sous estimés ou mal appréciés dans les lectures sociologiques ou historiques.

---

<sup>i</sup> Il est important lorsqu'on aborde la question d'autorité au Maroc de dissocier l'Autorité élue, du Gouvernement et de l'Autorité traditionnelle (dénommée « Makhzen »). C'est une organisation hiérarchique et déconcentrée de l'autorité locale, dépendant du Ministère de l'intérieur. Le « makhzen » est représenté par le *moqaddem* à l'échelle d'un quartier, le *Caid* à l'échelle de plusieurs quartiers, du *Pacha* à l'échelle d'une commune urbaine, du *Gouverneur* à l'échelle d'une préfecture et des *Walis* à l'échelle de la wilaya. L'autoritarisme dans le cas marocain renvoie surtout à cette domination du Makhzen sur

---

<sup>ii</sup> Ce choix (Sawicki. F, 2000) de s'intéresser au micro, au jeu politique local où se négocient des questions concrètes et où participent un nombre limité d'acteurs représentant chacun un segment de l'institution- permet de mieux apprécier l'émergent et le changement des rapports de gouvernance entre l'Etat et la société civile.

<sup>iii</sup> Les quartiers informels sont exclus des schémas techniques urbains (Plan d'aménagement, et lotissement, etc.) et des programmes d'investissement municipaux (assainissement et autres). Le bidonville de karyan El Oued est un quartier « rurbanisé » dans les années 80. Il est constitué de deux entités (pour un total 1200 ménages, soit 6500 hab environ, occupant 8 ha. Cet embryon s'est développé et diversifié surtout dans les années 80, sans que les acteurs publics ne s'inquiètent de ce développement à l'extérieur du périmètre urbain. Mais cette indifférence cède la place au cours de la dernière décennie à de nombreuses intentions « projet » de relogement.

<sup>iv</sup> « L'État et les quartiers populaires au Maroc : de la marginalisation à l'émeute. Habitat spontané et mouvements sociaux »

<sup>v</sup> « Capabilities » et « empowerment » sont deux nouveaux concepts pour aborder la catégorie « pauvre ». Les travaux d'Amartya Sen vont être utilisés par la Banque Mondiale et les Programmes du PNUD pour légitimer un discours nouveau sur la pauvreté. Celle-ci est désormais définie comme une privation de capacités, c'est-à-dire en terme de « libertés réelles qui permettent à un individu de vivre le genre de vie qu'il raisonne de vivre »

<sup>vi</sup> Dans cette relation, les représentants du Makhzen : le *mokaddam* et le *Pacha* sont les principaux canaux d'information. Ils ont joué un rôle clé dans les « projets de restructuration » ou d'autres programmes publics.

<sup>vii</sup> Selon l'expression d'un leader, « aujourd'hui on a affaire aux élus et non au Makhzen »

<sup>viii</sup> Au point de voir une alliance informelle mais réelle qui s'établit entre deux antagonistes : la Délégation de l'Habitat à Salé et l'association de développement du Bidonville. La parole de la directrice Mme Fellah n'est plus neutre et apparaît capable de médiation, ou de relais de la demande des populations.

<sup>ix</sup> Mobilisation auprès des établissements Humain (CNUEH, Cité Alliances, etc.)

<sup>x</sup> Ces deux instituts IAV et INAU (Instituts d'Agronomie et Institut d'Aménagement et d'Urbanisme) vont être mobilisés comme un support réel pour le développement de cette recherche participative. Mohammed Naciri, Aziz ou Iraki, ou Navez Bouchanine sont parmi ces intermédiaires de cette recherche participative qui a favorisé la recherche des alternatives, la circulation des procédés, leur visibilité et l'opérationnalisation des concepts.

<sup>xi</sup> Cette nébuleuse associative est née dans les années 90, est le produit d'une rencontre entre des chercheurs et des militants dans le développement (thèse de Cheynis. E sur l'action associative au Maroc, investissement militant et légitimation internationale »

<sup>xii</sup> Cette réflexion a regroupé des architectes, géographes, des sociologues, des politistes et surtout des associations nationales, des techniciens, et l'aide au développement multilatérale « voir, « les ONG et la ville au Maghreb, de la prospective urbaine à l'action au quotidien » Enda-Amsed

<sup>xiii</sup> Ce séminaire international est un effort de longue haleine d'articulation des différents acteurs. Jean Jacques Guibbert, coordinateur de programmes au sein de Enda y joua un rôle clé avec une nébuleuse d'acteurs associatifs et de militants (Sur la nébuleuse associative, voir, la thèse de Cheynis. E, 2009).

<sup>xiv</sup> Ces programmes sont conçus comme une démarche de capitalisation et de recherche action, avec l'aide d'une coopération active, acquise à l'expérimentation (Ambassade de France, UNICEF, Banque Mondiale, PNUD, etc.).

<sup>xv</sup> L'INAU (Institut national d'aménagement et d'urbanisme), à l'inverse de l'Université, a beaucoup investi sur la dimension sociale et le local. Paradoxalement, la science politique continua à s'intéresser aux grandes catégories politique (Etat autoritaire, les partis politiques,..).

---

<sup>xvi</sup> L'individu est universel, abstrait et désincarné. Dans cette théorie, le territoire ne joue aucun rôle. La critique qui vient de Walzer et de Sen, montre que l'individu est social, il calcule mais sous contraintes, il est enraciné et ancré dans un groupe et un territoire, soulignant le caractère localisé de la politique

<sup>xvii</sup> Il suffit de creuser un peu pour se rendre compte du nombre de thèse et de travaux d'évaluation liés à la participation 'instituée'. L'INDH est un programme 'royal' d'envergure internationale (financement multilatéral) est l'objet d'une énorme attention des observateurs. Or en appréciant les effets sur la population et le politique, ils sont loin des résultats escomptés (El Mnasfi, 2016).

<sup>xviii</sup> On peut citer par exemple d'autres expérimentations participatives qui ont associé associations/ coopération au développement, municipalités et pouvoirs publics, et qui ont joué un rôle clé dans le débat public-civil : le Programme Concerté Maroc, qui est mal connu et documenté par l'académique. Or ce programme concerté va impacter de façon significative le positionnement des associations dans l'espace public. Comme on peut citer le Programme de lutte contre la pauvreté initié par le PNUD et dont les effets sur l'aiguillage des politiques participatives sont très significatives.

<sup>xix</sup> Entretien avec un architecte-urbaniste, haut cadre du Ministère de l'Aménagement, et avec M. Ameer, Ambassadeur à Bruxelles<sup>9</sup> et ancien ministre de l'aménagement. Tous les deux parlent du rôle incubateurs de ces expérimentations (Idée que l'on retrouve lors de l'entretien avec M. Fadili, Coordinateur du Programme UNI-Habitat)

<sup>xx</sup> Coline Mia, dans sa thèse, « La municipalisation de la gestion urbaine. Le cas du Comité de Concertation de Tabriquet à Salé (Maroc) », interroge l'appropriation des logiques concertées à travers des « comités de concertation » par un jeu d'acteur association et gouvernement islamiste. Or ce jeu d'acteur sous estime l'historicité de la séquence, le continuum de participation avec la mobilisation et le rôle des ONG durant deux décennies dans le renforcement des capacités (Goirand. C, 2013).

<sup>xxi</sup> C'est une question qu'on aborde par ailleurs dans autre article