

Communication à l'occasion des 3 èmes journées doctorales du GIS 2013

Mouna SAIHI

Doctorante en Sociologie, CERAL, Paris 13.

Mouna_saihi@hotmail.fr

«Les pratiques participatives entre institutionnalisation et fermeture du jeu local»

Abstract :

Rythmé par un double mouvement de développement et de démocratisation à la fois, le Maroc est au cœur d'une dynamique d'institutionnalisation de la question de la démocratie participative. Au niveau local, la participation publique est ce nouvel instrument qui renouvelle les modes de faire traditionnels de la commune et réinterroge son ouverture sur son environnement social. Ce nouveau mode de l'action publique, va occasionner la rencontre entre des catégories d'acteurs hétérogènes, impulser leur mise en interaction et les confronter à l'exercice démocratique. Comment se construisent les pratiques participatives? et quelles fonctions remplissent-elles au sein de l'espace public?

“Participatory practices between institutionalization and closing the local game”

Abstract

Punctuated by a double movement of development and democratization, Morocco is crossed by a dynamic institutionalization of the issue of participatory democracy. At the local level, the public participation is this new instrument which renews the traditional modes of the municipality and reexamines its opening on the social environment. This new modality of the public action, is going to cause the meeting between categories of heterogeneous actors, to impulse their interaction and to confront them with the democratic exercise. How the participatory practices are building? And what functions do they fill within the public space?

Introduction

Le contexte d'institutionnalisation progressive de la participation, témoigne d'une nouvelle dynamique traversant le champ de l'action publique. Sa puissante émergence en tant que norme et pratique, laisse supposer que la participation est une tendance qui tente de moderniser les modalités de l'action publique. D'une part, la participation contribue à l'alimentation de la vieille philosophie bureaucratique par une nouvelle idéologie institutionnelle, d'autres part, elle impulse de nouvelles pratiques qui réinterrogent les modes de faire traditionnels de l'administration publique.

Si «l'impératif participatif»¹ semble s'imposer et circuler au-delà de la variable du contexte, «faire participer» dans les pays du Sud, est souvent abordé sous l'angle d'une injonction internationale, ayant pour effet une standardisation des modalités de l'action publique. Dans les cas que nous avons étudiés, se contenter de ce constat serait une aberrance, puisque les usages et les appropriations de l'offre de participation, témoignent d'une logique de différenciation contrastée. L'offre de la participation qu'elle soit internationale ou nationale se heurte rapidement à des limites. En effet, elle est conditionnée par les déterminants et les spécificités du contexte.

Pour examiner ce rapport dialectique entre norme et usages, nous nous appuyons sur le travail d'une recherche réalisée dans le cadre d'une thèse en cours, qui cherche à caractériser des pratiques participatives émergentes au sein de l'action publique au Maroc. Dans un contexte de double expérimentation du chantier des plans communaux de développement (PCD) et des pratiques de participation, nous avons cherché à comprendre comment se construisent ces pratiques, à analyser les différents processus qui interviennent dans leur fabrication et les effets qui en résultent.

Notre communication se propose d'apporter tout d'abord un bref éclairage sur le contexte d'institutionnalisation en cours. Nous nous attacherons ensuite à analyser comment ces pratiques de participation tentent de renouveler les modes de faire de l'instance communale à travers la question des usages.

La participation : une figure de modernisation de l'action publique ?

La participation publique (Bherer 2011), (Gourgues, 2013), prend de plus en plus la forme d'un tournant managérial qui renouvelle sans cesse les réflexions autour des modes de faire traditionnels de l'action publique. Elle devient ce nouvel instrument des politiques publiques qui

¹ Blondiaux L., Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative, Seuil, 2008.

se transforme de l'action à la norme et de la norme à l'action. C'est ce mouvement d'institutionnalisation progressive des pratiques participatives au cœur de l'action publique, qui permet aujourd'hui une interaction à la fois complexe et pragmatique entre l'ordre institutionnel et la dynamique du groupe. Dans le contexte marocain la participation publique est multi-formes, elle semble remplir au moins quatre fonctions :

- **Elle prend la forme d'un tournant managérial comme réponse à une crise de bureaucratie traditionnelle** : la charte communale (2008, révisée en 2009), invite les communes à mettre en œuvre des Plans communaux de développement selon une démarche participative. La participation telle qu'elle a été prescrite, est présentée comme une manière de gérer efficacement les affaires publiques locales.
- **Elle est une forme de réhabilitation de l'Etat social** : Cette logique est confortée par l'Etat social renforcé par le renouvellement de la politique publique INDH en 2005. Qui lance un défi contre la pauvreté et l'exclusion, en ciblant les zones les plus reléguées et les catégories les plus vulnérables. Ces nouvelles orientations ont suscité un large état de ré enchantement populaire. L'approche participative et l'approche genre sont les deux principes phares de mise en œuvre des politiques sectorielles. Au niveau local, les conseils provinciaux de développement Humains (CPDH) mis en place à cet effet se sont vus conférés un rôle d'accompagnement et de suivi de la programmation des projets au niveau provincial. En concertation avec les instances locales, il leur incombe la responsabilité de veiller à ce que ces projets soient mis en œuvre selon une démarche participative.
- **Elle est une réponse à une demande sociale émanant d'une logique *bottom-up* en plein essor** : Bien que les pratiques participatives soient une affaire de société civile depuis une longue date, la plupart de ces pratiques s'exerçaient la plupart du temps à la marge des institutions, elles étaient peu visibles. L'offre institutionnelle récente de la participation répond certes à une volonté de démocratisation des affaires publiques, mais la logique *Top down* qui ne cesse de s'affirmer est aussi une réactivité politique à une logique d'action collective de plus en plus organisée. La dynamique *bottom-up* renvoie à des conduites de plus en plus expressives, contestataires, en acquisition croissante de capacités de dialogue et de négociation. La référence à la participation est souvent réclamée au nom des droits de l'homme, des valeurs de justice sociale, de bonne gouvernance et de démocratie. Le contexte des mouvements sociaux de 2011 témoigne d'une prise de conscience puissante de ces valeurs. Ce contexte a permis d'accélérer la cadence des réformes, d'après A. Bouabid (2011) il a permis de féconder l'aspiration à la prise de parole².

² Bouabid A., Lahbib K., Tamim T, La démocratie participative au secours de la démocratie représentative, Fondation Abderrahim Bouabid, collection « les cahiers bleus » n°16, Rabat, 2011.

- **Elle est une réponse à un besoin imminent de démocratisation :**

Dès son accession au trône en 1999, le Roi Mohammed VI s'est engagé à marquer une rupture avec le passé autoritaire du régime au sujet des violences commises au cours des « années de plomb », par des réformes institutionnelles et des mesures de droit en faveur des citoyens, dont le dispositif le plus important était « la commission d'équité et de réconciliation ». Ce processus sera consolidé par la création du Conseil consultatif des Droits de l'Homme (CCDH), institution créée à la veille de l'alternance politique en 1990, et qui donnera lieu par la suite à la mise en place du Conseil National des Droits de l'Homme (CNDH). En 2005, « l'Initiative Nationale de Développement humain », (INDH) ayant pour objectif la lutte contre la pauvreté et l'exclusion, édifie les nouvelles orientations de la politique publique avec une thématique transversale qu'est le développement social basé sur une démarche participative. L'offre de participation devenue ainsi de plus en plus structurée, témoigne d'un passage d'une philosophie de réconciliation et de réparation à une logique de démocratisation des affaires publiques.

Au cours des dernières décennies, l'expérimentation des projets, la diffusion des normes et la différenciation des pratiques sont les tendances les plus marquantes d'un processus de modernisation traversant le champ de l'action publique. Depuis les années 1990, les approches cognitives et néo-institutionnalistes ont alimenté les réflexions autour de la problématique centrale du changement³. Si les politiques publiques visent *in fine* le changement politique et social, dans quelle mesure la participation publique contribue-t-elle à modifier les modes de gouvernance et ses rapports à son environnement social ? L'hypothèse de modernisation de l'action publique par la participation, s'inscrit dans une logique autogestionnaire et de démocratisation à la fois, focalisée sur la nécessité d'un renouvellement des modalités de l'action institutionnelle. L'objectif étant d'obtenir de meilleurs résultats et de garantir une efficacité des mesures entreprises.

Le premier aspect de cette modernisation au niveau Macro, se manifeste dans les modes mêmes de production des politiques publiques qui annoncent la fin de la « monoconstruction » des politiques publiques⁴ (Vaillancourt & Leclerc, 2011). L'Etat se heurte, dans ses modalités contemporaines d'intervention, aux limites de son autosuffisance, autrement dit : Il est temps de « faire de l'ingénierie institutionnelle d'une manière participative ». En effet, la co-construction

³ Une présentation synthétique de ces courants a été faite par (HASSENTEFEUL), voir chapitre 5 et 9. Hassenteufel (P.), 2011, *Sociologie politique : l'action publique*, Paris, Armand Colin.

⁴ Vaillancourt (Y.), Leclerc (P.), 2011, « La coconstruction des politiques publiques. L'apport de l'économie sociale », in Bouchard (M.), *L'économie sociale, vecteur d'innovation. L'expérience du Québec*, Québec, Presses de l'Université du Québec.

des politiques publiques est devenue le trait marquant de cette dernière décennie, cette modification récente dans les conduites institutionnelles se matérialise par le recours à des dispositifs collaboratifs et en particulier: Les *thinks thanks* mobilisés pour la préparation de l'étude « cinquantenaires de développement au Maroc » (2007), La commission sur la révision de la constitution 2011, la création d'une instance de concertation mixte et représentative dénommée : le Conseil économique et social (CES) (2011). Ces groupes de travail ont impliqué des catégories d'acteurs non institutionnels hétérogènes (universitaires, experts, techniciens, acteurs associatifs, représentants de syndicats...). Cette nouvelle modalité de coproduction de politiques publiques cherche désormais à installer un espace de débat public et de concertation, voire d'innovation politique au sein de l'ingénierie publique. Cette modalité peut avoir des effets de légitimation, de démocratisation sur la prise de décision publique, des effets autogestionnaires, ou encore des effets de transparence et d'augmentation de la visibilité des institutions qui la mette en œuvre.

Brève trajectoire de la participation au sein de l'action publique

En 2002, le processus de décentralisation a été impulsé par la charte communale⁵ avec une législation sur les assemblées provinciales et préfectorales dont l'objectif était de renforcer la démocratie locale et l'autonomie des collectivités locales. Le renforcement de leurs prérogatives a permis d'introduire les mécanismes de subsidiarité, de participation, de partenariat et de coopération au sein l'action publique.

Pendant longtemps, les pratiques participatives se jouaient à la marge des espaces de l'action publique. Des expériences de développement en milieu rural et seulement quelques-unes en milieu urbain témoignent de l'implication effective d'une démarche participative. La plupart d'entre elles ont été essentiellement menées par des ONG et des associations locales⁶. Dans le milieu urbain la Maîtrise d'Œuvre social (MOS) - devenue composante incontournable des opérations d'aménagement urbain et de lutte contre l'habitat insalubre - est sans doute le dispositif le plus marquant de cette implication urgente des habitants dans les projets qui les concernent. Les premières expériences se sont organisées traditionnellement autour des projets relevant de la gestion des ressources naturelles, les expériences les plus innovantes ont été portées par les centres agricoles (CT) dès les années 80. Une deuxième génération de projets participatifs va s'articuler autour de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion. La troisième génération se manifeste à travers

⁵ Dahir numéro 1-02-297 du 25 rejev 1423 (3 octobre 2002) portant promulgation de la loi n° 78-00 portant charte communale marocaine. 2002.

⁶ Rapport général « 50 ans de développement humain au Maroc et perspectives pour 2025 ». P.115.2003, et « approches participatives au Maroc : bilan de l'expérience et recommandations pour la mise en œuvre de l'INDH », P.32. BIRD, 2006.

les chantiers de la planification stratégique territoriale enclenchée dès 2009. Cette évolution des pratiques participatives dans l'action publique se caractérise par trois grandes tendances :

- **L'autonomie des pratiques participatives :** Matérialisée par des pratiques informelles, dans une dynamique *bottum-up* initiée au sein des espaces parallèles aux institutions.
- **L'intégration progressive de ces pratiques dans les arènes de l'action publique :** Facilitée par le cadre de la décentralisation et l'impulsion des modalités de partenariat public-privé, de coopération entre administration- associations et de délégation du service public.
- **Une ouverture de l'espace de l'action publique sur les pratiques participatives :** Marquée par la prescription claire du législateur d'une offre institutionnelle descendante de la participation dans les projets de développement territorial.

En matière de planification stratégique territoriale, les communes marocaines ont déjà fait l'exercice d'élaborer une génération de Plan de Développement Economique et Social (2000-2004). Or, les constats renvoient à une planification défailante basée uniquement sur une sorte d'accumulation de projets en l'absence de critères scientifiques fondés. L'approche participative en tant que telle ne figurait pas dans ces plans. Il a fallu attendre la deuxième génération de planification stratégique avec l'avènement des plans communaux de développement (PCD) pour mentionner clairement la nécessité de mobiliser deux approches cruciales dans la mise en œuvre des actions de développement territorial : l'approche participative et l'approche genre. La charte communale dans son article 14⁷, interpelle les communes sur une participation effective des citoyens dans la gestion des affaires locales et les invite à la création d'une commission consultative dénommée commission de la parité et de l'égalité des chances, composée des représentants de la société civile. La même charte communale révisée en 2009, dans son article 36⁸, invite les communes à élaborer leurs (PCD) sur une période de 6 ans, en s'appuyant sur une démarche participative précitée dans l'article 14.

⁷ **Article 14** : « (...) il est créé auprès du conseil communal une commission consultative dénommée « commission de la parité et de l'égalité des chances », composée de personnalités appartenant à des « associations locales et d'acteurs de la société civile, proposés par « le président du conseil communal » « le président du conseil communal ou son vice président préside ladite commission et élabore l'ordre du jour de ses réunions » « la commission donne son avis, autant que de besoin, à la demande du conseil ou de son président sur les questions concernant la parité et l'égalité des chances et l'approche du genre social. « Les membres de la commission peuvent présenter des propositions et des suggestions relevant de sa compétence ».

⁸ **Article 36** : « 1- le conseil communal examine et vote un projet de plan de développement communal, préparé par le président du conseil communal. « le plan de développement communal décrit pour les six années, dans une perspective de développement durable et sur la base d'une démarche participative prenant en considération notamment l'approche genre, les actions de développement dont la réalisation est prévue sur le territoire de la commune ».

La diffusion et la valorisation grandissante de la norme de participation

Aujourd'hui, la mobilisation grandissante du registre de la participation, la repositionne comme une nouvelle norme et un nouvel instrument de l'action publique (Lascoumes & Le Galès, 2004). Quatre grands mouvements illustrent la dynamique de ce champ : Le renouvellement des politiques publiques en 2005 avec le lancement de l'initiative nationale de développement humain (INDH), la révision de la charte communale en 2009, les chantiers des réformes constitutionnelles et celui de la régionalisation avancée en 2011. L'Etat en tant qu'appareil de production normative, tente de normaliser les pratiques politiques⁹, impulse l'idéologie d'une gouvernance participative en mobilisant de plus en plus le registre de la participation connue au niveau national sous la locution courante d'approche participative. Loin de la scène publique et politique, la participation jusqu'aux années 2000 était peu visible dans l'action publique. C'est avec le renouvellement des politiques publiques et le lancement de l'INDH en 2005, que la question de la participation publique connaîtra un nouvel essor et subira un processus de publicisation et de médiatisation accentués. Ainsi on assistera à une large mise en œuvre institutionnelle accompagnée par une diffusion du lexique participatif. La participation sera donc promue par les médias, les institutions, la société civile et les acteurs d'aide au développement.

Par ailleurs, ce contexte participationniste va générer des effets pervers : Chez le citoyen, ces nouvelles manières de faire vont nourrir un grand sentiment d'attente vis-à-vis de la démocratie, pendant que la société civile et les ONG s'emparent d'un marché participatif rentable. Pour certaines catégories d'acteurs comme les universitaires-experts cette participation émergente est devenue un vecteur de promotion sociale et de professionnalisation, en témoigne le nombre de reconversion dans les métiers de développement, qui se fera parfois à l'encontre de leur mission universitaire¹⁰. Dans le même ordre d'idées que celles développées par Norbert Alter¹¹, on peut considérer ces effets comme des usages déviants qui témoignent paradoxalement de la manière dont certains acteurs s'emparent du marché de la participation sans détenir a priori de mandat pour construire l'intérêt collectif, recherché au départ par ces interventions publiques.

⁹ « La monarchie à écremé la marché des technocrates pour accompagner la diversification de ses besoins en compétence d'intermédiation et de gestion, mais les nouveaux chantier de gouvernance participative, notamment l'initiative de développement humain et les besoins d'un formalisme politique informant d'une institutionnalisation des pratiques politiques exacerbent les manques en compétences élues qui ne peuvent pas être comblée uniquement par la cooptation. Par conséquent, les mises à niveau du parlement et des collectivités locales sont devenues des enjeux stratégiques ». Tozy M., Meknassi R-F., Saâf A., « Crise des élites et restructuration du champ politique par le haut », collection « les cahiers bleus » n°13, Rabat, 2009. P 30. www.fes.org.ma.

¹⁰ Cette tendance est confortée par le nombre croissant des bureaux d'études dans le champ du développement territorial et de la participation et le recours croissant des collectivités à l'assistance technique en la matière.

¹¹ Alter (N.), 2000, L'innovation ordinaire, Paris, PUF

Récemment, la démocratie participative a fait l'objet d'une constitutionnalisation qui lui confère désormais le rang d'une valeur légitime suprême, elle est devenue cette élue qui parie sur le changement social et politico-institutionnel.

Les pratiques participatives entre norme et usages

Penser la participation à partir de ses rapports à l'action publique, nous confronte d'emblée à la problématique des effets. Or, nous souhaitons aborder l'hypothèse de la modernisation à partir de la question des usages et des appropriations différenciées. L'interaction entre la norme et les usages offre une lecture paradoxale. Dans certains contextes, la norme vient renforcer une dynamique *bottum-up* active et lui sert de point d'appui, de support pour légitimer ses actions. Dans d'autres, la norme se heurte à des espaces stériles « anti-participation », elle fait renaître le sentiment d'attentisme des citoyens et ressuscite l'essoufflement de la démocratie.

La question de la portée proposée par M. Fourniau, pense les effets de la concertation à partir des arguments en se déconcentrant de la seule approche focalisée sur les acteurs. Même si nous n'allons pas focaliser sur la force des arguments, ce cadre conceptuel issu d'une sociologie balistique récente, nous apporte d'avantage un éclairage sur la réflexion autour de la trajectoire et les usages de la participation. Elle est tout d'abord une offre institutionnelle prescriptive atterrissant dans un espace interactionniste matérialisé par le jeu d'acteurs. Ces derniers vont façonner cette commande initiale et vont la ramener au stade de la déviance, cet espace public interactionniste générera par conséquent des pratiques incertaines. Dans ce sens, nous pouvons considérer les usages comme une expression déviante de la norme.

Pour comprendre les modalités de l'action publique dans les pays du Sud, il est impératif de prendre en compte les conduites informelles ou parallèles aux stratégies institutionnelles (Legros, 2008). Dans un contexte pluriel de l'action publique, plusieurs travaux (Françoise Navez-Bouchanine, Aziz El Maoula Iraki et Agnès Deboulet), se sont attachés à démontrer que les pratiques participatives ne résultent pas uniquement du champ institutionnel. Ce constat suppose que d'autres mécanismes interviennent dans la construction des processus participatifs et que les acteurs et les groupes d'acteurs possèdent désormais une capacité déterminante à agir (M. Crozier & Friedberg). Ils peuvent ainsi façonner une commande de participation initiale et la ramener volontairement au stade de la déviance (N. Alter, 2000).

Pour mieux analyser la trajectoire de cette commande publique de «faire participer », c'est au niveau local qu'il faut tourner les regards et plus particulièrement au moment de la mise en œuvre des

politiques publiques par des acteurs hétérogènes. L'exemple de la participation au sein des Plans communaux de développement (PCD), illustre ce croisement entre la norme et les usages au sein de l'action publique. Que fait la norme à une pratique de participation déjà existante ?, et qu'induit-elle dans un contexte de participation stérile ?.

Dans un contexte de compétition, ces micro-espaces d'expérimentation de l'exercice démocratique offrent une lecture complexe, mais laissent transparaître des logiques antagonistes (Simmel) et ou coopératives qui viennent bouleverser le jeu des acteurs autour d'interactions incertaines (M, Crozier). Par conséquent, ces logiques perturbent les pratiques domestiques, tentent de réguler les relations de pouvoirs, génèrent des effets inattendus (Barthe, 2002), potentiellement; elles sont des canaux imprévisibles de changement social (Touraine).

« Faire participer ou pas ! » : La participation objet de discorde et de dialectique

Loin du panorama français des institutions et dispositifs dédiés à la démocratie participative et à la démocratie locale, dans le cas marocain, la participation publique telle qu'elle est prescrite par les concepteurs des politiques publiques, laisse une grande souplesse et une marge de manœuvre à l'appréciation des acteurs et plus particulièrement à la volonté des décideurs locaux. Dans un contexte normatif faible, et livrées à elles mêmes devant l'option du jeu participatif, la situation de la participation dans les communes que nous avons étudié, conforte l'idée selon laquelle cette forme de participation souple ou sans contrainte relève du champ du *soft law* (Blondiaux, 2007). Cette flexibilité est sans doute l'expression d'une volonté d'expérimentation, mais elle a l'avantage d'offrir une opportunité de « mise en forme » pour les acteurs locaux. Le choix de l'exercice participatif lance un dilemme au local, en mettant les décideurs locaux face à des dispositifs peu modelés et *peu institués* désignés sous le nom « **d'ateliers participatifs** » : par conséquent «faire participer ou non !» deviendra un objet de discorde, il alimentera le jeu local et donnera naissance à des logiques de coopération et de résistances autour de la question de la participation.

La participation est-elle obligatoire ? Implique-t-elle des mesures coercitives ? ou se réduit-elle à une simple recommandation?. La question de la participation s'est transformée en procès : Dès la première rencontre de lancement officiel du processus d'élaboration des (PCD), certains élus ont démontré un enthousiasme professionnel et avaient déjà préparé une feuille de route pour le lancement d'un processus très attendu au sein de leurs communes. D'autres, commençaient déjà à faire part de leurs appréhensions et inquiétudes quand à l'engagement d'une démarche participative

au sein de leurs projets. Les décideurs locaux, en l'occurrence les élus détenteurs du pouvoir de décision, vont-ils saisir cette opportunité légitime offerte par le cadre normatif ? Au nom de quoi et comment vont-ils engager un processus de participation ? A partir des perceptions et arguments avancés par ces derniers, nous avons identifié trois principaux scénarios : des acteurs qui identifient la participation comme clairement prescrite, des acteurs sceptiques au sujet de la participation, des acteurs qui ignorent ou qui jouent le « faux-semblant ».

Dans certains contextes, chez des acteurs habitués à une forme participation citoyenne coutumière, la commande de participation était cooptée, conséquence d'une pratique déjà exercée par le pouvoir local. Dans d'autres contextes, la participation était rejetée puisqu'elle était perçue comme un « danger public ! », « une source à problème ! ». « Faire participer » au sein d'un projet de territoire, c'est donner aux acteurs de la société civile l'occasion de se mêler des affaires internes à la commune, de suivre, de contrôler, d'évaluer les actes de l'administration publique. Autrement dit, c'est leur donner l'occasion d'exercer un pouvoir citoyen, et de tenter ainsi de déconcentrer le monopole du pouvoir local sur un projet de territoire. Pour l'instance communale, associer les habitants à ce projet, signifie augmenter sa visibilité institutionnelle, renforcer sa légitimité, consolider son pacte social et gérer efficacement un projet local. L'implication des habitants signifie également, collaborer avec d'autres acteurs institutionnels et non institutionnels, affaiblir paradoxalement sa posture autoritaire, face à l'impératif de rendre compte, au risque de subir une dé-légitimation. Ce tiraillement engendré par le dilemme participatif, jette la commune dans un champ de tension : la pratique de la participation est à double tranchant !.

Face à cette évidence, certains élus ont inventé Milles et un prétexte pour ne pas faire participer ! : La pratique de la participation était vécue comme un malaise politique ayant provoqué un choc profond entre décideurs locaux et acteurs de la société civile. Elle a permis de rendre visible des conflits latents, conséquence immédiate de la transgression d'une distance installée confortablement dans l'espace public, et qui a été longtemps maintenue entre décideurs locaux et acteurs associatifs.

Le jeu d'acteurs sous forme d'usages différenciés

Basée sur une méthode de microsociologie, la scénarisation a permis de rendre compte des usages des acteurs des processus participatifs dans les scènes publiques et leurs coulisses. Le décryptage des scènes a facilité l'analyse des facteurs qui s'interfèrent au sein et autour de ces processus. Pour étudier la pratique de la participation dans les quatre contextes contrastés, nous avons mobilisé une approche cognitive, afin de reconstituer la catégorisation de ces pratiques. Pour

catégoriser ces usages, deux grandes logiques ont été identifiées à partir des différents contextes d'étude : **Des logiques d'acceptation et de cooptation, des logiques de résistances latentes et explicites.**

- **Des logiques d'acceptation et de cooptation** : l'expérience de participation étudiée dans la commune de Chefchaouen s'est distinguée par une forme de « **participation coutumière** ». Dans ce contexte, la pratique de la participation a un passé historique intense grâce à une dynamique citoyenne organisée et spécialisée de plus en plus autour des questions de l'environnement et du patrimoine immatériel. La norme très attendue vient plutôt renforcer et légitimer l'engagement d'actions nouvelles. Cette expérience témoigne d'une logique d'acceptation avec une forte dominance consensuelle lors des scènes de concertation. Dans un contexte que l'on peut qualifier de « ré enchantement », la participation a rempli une fonction de renouvellement d'un « pacte social » entre les décideurs locaux et les acteurs sociaux. Elle a permis d'entretenir la confiance instaurée entre l'équipe municipale et les habitants. Elle a également servi de légitimation pour les actions engagées par le pouvoir local. Les débats ont porté sur les modalités et sur l'objet (le projet). Ce contexte s'est distingué par une identité collective très revendiquée et alimentée par un fort sentiment d'appartenance au territoire. Cette expérience s'est démarquée par une domination de type charismatique : Le leadership qui caractérise le personnage du président et son passé associatif, ont favorisé la construction et le maintien d'une relation de confiance entre l'équipe municipale et les habitants. Dans ce contexte peu dénonciateur et privilégiant un échange constructif lors des débats, les élus bénéficient d'une large délégation de pouvoir, forment une équipe autonome et gestionnaire, clament les vertus de l'apprentissage collectif, s'approprient le projet et considèrent le (PCD) comme un exercice au nom de l'intérêt général. Leur proximité avec les habitants de la ville fait dissoudre la distance qui marque traditionnellement les rapports entre agents d'autorités locales et habitants. Cette proximité ne concerne pas uniquement les rapports hors de l'espace institutionnel, car les méthodes d'animation mobilisées lors des ateliers participatifs traduisent une concertation repensée avec des stratégies de communication propres à ces acteurs. Les fonctionnaires sont plutôt avertis et participent activement aux différents cycles de formation proposés par la commune, cette dernière privilégie la mise en œuvre d'ateliers mixtes avec des acteurs associatifs. Cette professionnalisation est une politique très appréciée de la part des acteurs de la ville. A la fin du processus la commune a lancé un cycle de formation sur la participation citoyenne dans les affaires locales. Contrairement à d'autres communes, le conseil municipal a fait le choix de ne pas faire appel à un bureau d'études et s'est contenté de l'assistance technique offerte par le Ministère en partenariat avec le programme ART-Gold du PNUD.
- **Des logiques de résistances latentes et explicites** : Dans les trois autres expériences participatives étudiées : Les catégories des pratiques prennent la forme d'une participation « infligée et sous contrainte », tiraillée entre les jeux des alliances et les compromis de façade. Les cas de figure analysés, témoignent d'une crise de partenariat et de concertation essoufflée par les jeux d'alliances institutionnelles dans les coulisses. Des situations qui ont mené parfois à l'interruption du processus de l'assistance technique et au repli de la

commune sur elle-même. Dans l'un des contextes étudiés, et devant une longue réticence à la participation, « faire participer », aura pour conséquence de générer un champ de tensions éprouvant entre pouvoirs citoyens et pouvoirs politiques. Marqués par une forte dominance de mécontentement et de conflit, la mise en œuvre des ateliers participatifs et des réunions publiques ont provoqué l'éclatement d'un conflit jusque là tacite. Résultat de la transgression d'une distance longtemps maintenue entre décideurs locaux et acteurs associatifs. Ces derniers sont perçus comme des « antigènes » qui n'ont pas de rôle à jouer dans l'espace public, à part la perturbation et la revendication permanente de leurs intérêts personnels. Les débats ont porté sur les « débats mêmes », et se sont transformés en une revendication au nom de la démocratie, de la bonne gouvernance et des droits de l'homme. L'espace public dédié à la concertation autour du projet devient brusquement un espace de dénonciation de manque de dialogue, d'injustice et de maltraitance à l'égard de la société civile. Les fonctionnaires qui composent l'équipe technique communale (ETC), sont peu avertis et considèrent qu'ils n'ont pas les compétences techniques nécessaires pour mener à bien le projet du PCD. Ils souffrent d'isolement professionnel et se trouvent au milieu d'un turn-over permanent des élus qui sont majoritairement de l'opposition. La plupart d'entre eux déclarent que la participation n'est pas une priorité : *« le développement d'abord ! Après viendra peut être un jour la participation citoyenne !, on a besoin d'aménager des routes, de résoudre les problèmes des bidonvilles, de l'assainissement, des infrastructures, réparer le courant électrique ...nous sommes très loin de la démocratie participative! »*, déclare une paneliste.

L'argument avancé par cette paneliste, n'est pas une exception !. C'est un extrait d'un discours partagé par d'autres acteurs qui se qualifient eux-mêmes de réalistes. Hostiles à la participation, ces acteurs considèrent que le développement est une priorité tout en idéalisant la démocratie participative. Ainsi, la « participation » est perçue parfois comme une utopie !. Le développement ne doit-il pas être en phase avec la participation ?, Peut-on faire du développement territorial en l'absence des pratiques de participation ?, au nom de quoi peut-on éloigner les habitants des projets qui les concernent ?. Le développement et la participation ne sont-ils pas une affaire commune pour une seule cause ?, Autrement dit, sont-ils indissociables de la question de la démocratie locale ?.

De l'induction à la déduction : Caractériser sans prétendre à la normalisation

Analysées à partir des processus de recherche d'accord dans les différents cas de figure étudiés, les usages de la norme dans ces micro-espaces, traduisent une différenciation induite par les spécificités du contexte. Les mécanismes qui exercent une influence sur ces pratiques, sont essentiellement des facteurs liés aux comportements du pouvoir local, à la nature de ses rapports aux citoyens, à l'antécédent participatif, à la dynamique du territoire, au capital culturel, aux savoirs techniques des équipes communales et des acteurs associatifs à la fois. Les stratégies

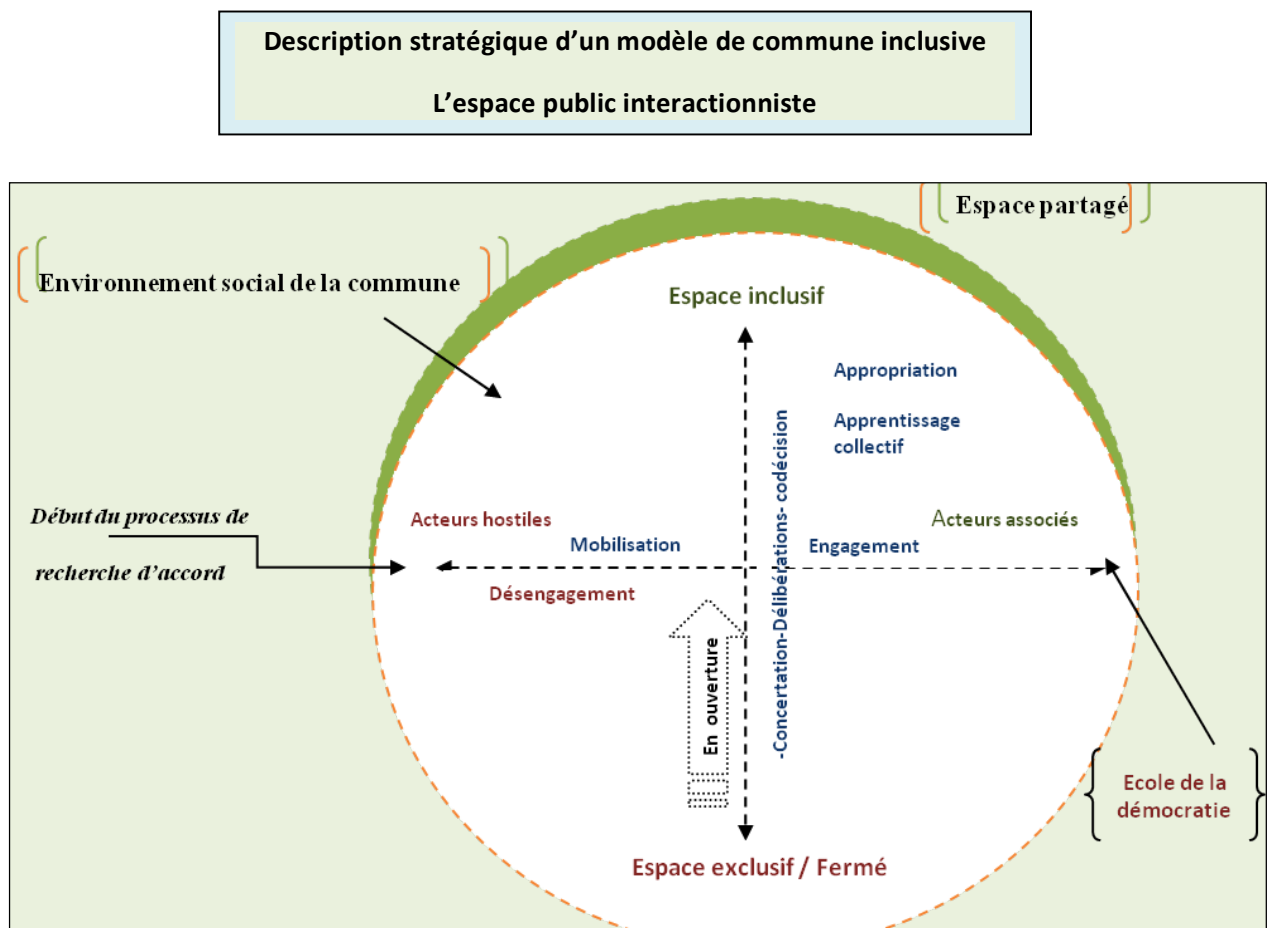
mobilisées - coopération, négociation, alliances, compromis - dans les différents scénarios, rendent le jeu participatif complexe : dans les temps du dispositif, dans ses coulisses, et avant même le dispositif dans les temps du partenariat. La participation a servi comme outil de légitimation pour les pratiques politiques et ou d'outil de délégitimation pour les acteurs sociaux. Elle a rempli des fonctions contrastées selon les contextes : comme opportunité d'apprentissage et d'émancipation, comme accélératrice de conflit, ou comme trouble traumatisant les pratiques domestiques. Au niveau des logiques institutionnelles, la crise du partenariat et de la concertation confirme que certains acteurs locaux n'hésitent pas à adopter une posture de défiance à l'égard de la coopération internationale, et qu'ils deviennent exigeants quand aux modalités de leur collaboration. Cet échec démontre également que dans certains contextes familiarisés aux logiques clientélistes, cette modalité de l'action publique perturbe et démasque les stratégies du jeu local.

La norme occasionne l'interaction entre l'instance communale et son environnement social. C'est que nous qualifions d'espace public interactionniste ou peu-interactionniste selon les cas étudiés. Cet espace peut impulser et favoriser l'appropriation des pratiques de participation, comme il peut les éloigner en condamnant l'instance communale à la fermeture. C'est ce que nous désignons par un processus d'exclusion. A partir des expériences étudiées, les pratiques participatives émanent des conduites à la fois sociales et politiques et portent sur le traitement d'un problème public donné, elles se construisent autour d'un processus de recherche d'accord entre des acteurs institutionnels et non institutionnels. Elles résultent d'un champ d'interaction, traversé par des controverses, ouvert à la compétition, et qui libère par conséquent l'expression des accords et des divergences latentes : Ses acteurs sont animés par des logiques collaboratives, acceptées, disputées, négociées ou arrangées, et cherchent à construire une finalité consensuelle ou au contraire à l'éloigner, en maintenant un dissensus masqué, qui par une tactique conflictuelle explicite ou tacite, finira par éclater dans l'espace public. S'elles sont délibératives, ces pratiques permettront alors de conclure des compromis, de tempérer l'intensité des conflits et de réguler des rapports entre pouvoirs politiques et pouvoirs citoyens dans un espace public partagé.

De ce fait ; les pratiques participatives peuvent être considérées comme une cause et un effet d'interaction à la fois, entre des acteurs et des groupes d'acteurs ambivalents, qui doivent en principe chercher à servir l'intérêt commun, mais qui sous l'emprise de leur rationalité limitée, vont subir une déviance. Celle-ci aura pour effet de ramener le jeu de la démocratie dans leurs propres sens. Dans ce sens, pour les acteurs, les pratiques participatives peuvent être considérées comme des chances à saisir et à transformer en opportunités d'apprentissage collectif. Pour l'instance communale, ces

pratiques participatives peuvent être considérées comme des vecteurs d'inclusion par un processus de recherche d'accord dans les espaces de l'exercice démocratique.

Afin de mieux illustrer la configuration de l'espace public interactionniste, nous avons mobilisé la notion « d'école de la démocratie » proposée par Fung & Wright, afin de reconstituer notre approche dans le schéma suivant :



Si l'espace public est condamné à la fermeture, la commune produit un processus d'exclusion au risque de conserver une posture de délégitimation dans le traitement des affaires locales. Pour transformer son mode managérial unilatéral à une démarche inclusive, la commune doit souscrire à une logique d'acceptation de l'exercice démocratique en moyennant des pratiques participatives. L'engagement d'un processus de mobilisation permet de ramener un acteur ou un groupe d'acteurs d'un point A: l'hostilité et le désengagement, vers un Point B: l'association et l'engagement. La commune doit également construire et entretenir les rapports de confiance et de coopération et prévenir les risques imminents d'un éventuel processus de désengagement. Les pratiques de concertation, de délibération et de codécision sont des modes de gestion interactifs qui permettent un partage de cet espace public entre décideurs locaux et acteurs sociaux au nom de l'intérêt commun, Archon Fung&Wright¹² pose la question de savoir si les expériences de démocratie délibérative fonctionnent comme des écoles de démocratie en engageant des individus avec peu d'expériences et en augmentant leurs capacités délibératives. Le processus de délibération reste une condition d'apprentissage collectif, ainsi un espace ne peut prétendre à l'inclusion que s'il remplit une fonction d'exercice démocratique délibératif facilitateur de l'appropriation des savoirs et des pratiques savantes.

¹² Archon F., Erik W., "Schools of democracy", in Archon F., Erik W., "Deepening Democracy: Institutional Innovations Empowered Participatory Governance", 2003, P 32 .

Conclusion : l'instance communale à l'épreuve des pratiques participatives de démocratie

Les pratiques participatives s'elles n'opèrent pas forcément une transformation dans les modes de conduite de l'instance communale, elles permettent plus ou moins son ouverture en provoquant une mise en interaction avec son environnement immédiat. L'espace public interactionniste permet ainsi la régulation des rapports dans un champ de tension sociopolitique.

Si à ce stade la mesure des effets de la dynamique moderne des pratiques participatives sur les institutions, les publics et leur territoire, semble précoce. Nous pouvons néanmoins admettre que la mise sur agenda du problème de la participation, peut être considérée comme une réponse à un besoin politique et social imminent. Cette inscription récente est une expression explicite d'une forte volonté de démocratisation des affaires publiques locales de la part des appareils étatiques. Si la production de l'offre institutionnelle de participation prend de plus en plus forme avec la constitutionnalisation récente de la « démocratie participative », la mise en forme institutionnelle demeure cependant très attendue via une loi de mise en application sur la « démocratie locale ou territoriale ». Ce cadre normatif permettra d'inscrire clairement la participation dans des institutions et des dispositifs bien identifiés et pensés tels que la CNDP ou les conseils de quartiers en France.

Le processus de normalisation en cours aura sans doute un impact sur les pratiques informelles de participation jusque là reléguées dans des espaces parallèles à la gouvernance locale. Cette évolution des modes de faire traditionnels de l'administration locale¹³ ouvrira sans doute le champ d'expérimentation à d'autres pratiques de démocratie nouvelles et incertaines qui échapperont paradoxalement au contrôle des institutions qui les confinent.

Au niveau de la configuration des acteurs intervenants dans l'espace public, entre les deux catégories d'acteurs principales, décideurs locaux et acteurs associatifs, s'ajoute une autre catégorie d'acteurs d'experts de développement, les représentants des ONG et des institutions internationales. Ces acteurs intermédiaires qui interviennent dans l'environnement immédiat de la commune, jouent un rôle de diffusion de modélisation voire de médiation et de régulation sociale.

¹³ La rationalité instrumentale qui caractérise le modèle traditionnel de l'administration publique fait de l'administration « antidémocratique ». Peter DeLeon, propose de remplacer la rationalité instrumentale par analyse participative des politiques publiques : "Une valorisation de l'administration publique construite par le bas, dont la structure organisationnelle se fait de plusieurs réseaux locaux de collaboration ouverts à la participation des citoyens". Bherer L., « Les relations ambiguës entre participation et politiques publiques », in « Participation et démocratie : un état des savoirs » revue Participations. DeBoeck, 2011 P.109.

Cette échelle d'interaction intermédiaire - *middle-up* - contribue à recomposer le jeu des acteurs et vient rajouter une complexité à une configuration classique de participation, en se situant à la croisée d'une logique *top-down* et d'une logique *bottom-up*.

En effet, la démocratisation de la participation dans l'espace public multipliera les chances des acteurs à transformer les champs d'interaction entre institutions et acteurs sociaux à des opportunités réelles de changement politique et social dans leur environnement immédiat. Ces derniers mus par des intérêts individuels ou collectifs, engageront leur légitimité et mettront à l'épreuve leur capacité à gérer, à délibérer et à arbitrer démocratiquement les affaires locales. Cette nouvelle configuration des pouvoirs appellera par conséquent à des conduites éthiques et à des compétences savantes en management public, en transparence et en *accountability* vis à vis des représentants locaux de l'Etat central.

Références

Aler N., L'innovation ordinaire, PUF, 2000.

Archon F., Erik W., "Schools of democracy", in Archon F., Erik W., "Deepening Democracy: Institutional Innovations Empowered Participatory Governance", 2003, P 32 .

Bacqué M.-H., Rey H., Sintomer Y., « La démocratie participative, un nouveau paradigme de l'action publique? », pp. 9-46, in Bacqué M.-H., Rey H. et Sintomer Y. (dir.), Gestion de proximité et démocratie participative, une perspective comparative, La Découverte, coll. Recherches, 2005.

Bherer L., « Les relations ambiguës entre participation et politiques publiques », Revue Participations 1/2011 (N° 1), p. 105-133.

Berry-Chikhaoui I., Deboulet A. (dir.), Les compétences des citoyens dans le Monde arabe, penser, faire et transformer la ville, Karthala, 2000.

Boltanski L., Thevenot L., De la justification, les économies de la grandeur, Gallimard 1991.

Blondiaux L. , Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative, Seuil, 2008.

Bouabid A., Lahbib K., Tamim T, « La démocratie participative au secours de la démocratie représentative », Fondation Abderrahim Bouabid, collection « les cahiers bleus » n°16, Rabat, 2011. P 47 www.fes.org.ma

Bouvier A., « Démocratie délibérative, démocratie débattante, démocratie participative », Revue européenne des sciences sociales [En ligne], XLV-136 2007, p. 5-34.

Callon Michel., Lascoumes P., Barthe Y., Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique, Paris, Le Seuil, 2001.

Courgues G., Le consensus participatif: les politiques de démocratie dans quatre régions françaises, Université de Grenoble, 2010.

Crozier M., Freidberg E., L'acteur et le système, Seuil, 1977.

Douillet A.-C. , Faure A., Halpern C., L'action publique dans tous ses états : différenciation et standardisation, Paris, L'Harmattan, 2012.

- El Maoula Iraki A., Des notables du Makhzen à l'épreuve de la « gouvernance ». Elites locales, gestion urbaine et développement au Maroc, Paris, INAU, L'Harmattan, 2003.
- Gautier C. « La sociologie de l'accord. Justification contre déterminisme et domination ». ,Politix. Vol. 14, N°54, 2ème trimestre 2001. p. 197-220.
- Hassenteufel P. , Sociologie politique : l'action publique, Paris, Armand Colin,2007.
- Lascoumes P., Le gales P., Gouverner par les instruments, Paris, Presses de Sciences Po, 2004.
- Legros.O (dir.), Participations citoyennes et action publique, Dakar, Rabat, Cotonou, Tunis, Jérusalem, Sanaa, Adels, Citeres-Emam, Yves Michel, 2008.
- Navez-Bouchanine F. (dir.), «L'entre-deux» des politiques institutionnelles et des dynamiques sociales. Liban, Maroc, Algérie, Mauritanie, Programme de recherche urbaine pour le développement (PRUD), Rapport de synthèse, 2004.
- Navez-Bouchanine F., « Les chemins tortueux de l'expérience démocratique marocaine à travers les bidonvilles», Espaces et sociétés n° 112, « Ville et démocratie », 2003, p. 59-82.
- Rancière J., La Mésentente : politique et philosophie Paris, Galilée, 1995.
- Rémy L. Les entreprises publiques au Maroc: essai d'analyse des formes d'action médiante de la puissance publique, Éditions La Porte, 1961.
- Sintomer Y., La démocratie impossible? Politique et modernité chez Weber et Habermas, P.177-178. La Découverte,1999.
- Touraine A., Le retour de l'acteur, Essai de sociologie, Fayard,1984.
- Tozy M., Meknassi R-F., Saâf A., « Crise des élites et restructuration du champ politique par le haut », collection « les cahiers bleus » n°13, Rabat, ,2009. P 30. www.fes.org.ma.
- Vanderberghe F., La sociologie de Georg Simmel, Repères, La découverte, 2009.
- Vaillancourt (Y.), Leclerc (P.), 2011, « La coconstruction des politiques publiques. L'apport de l'économie sociale », in Bouchard (M.), *L'économie sociale, vecteur d'innovation. L'expérience du Québec*, Québec, Presses de l'Université du Québec.
- Young, Iris. M., Inclusion and Democracy, Oxford University Press, 2002.