



Les effets de la participation citoyenne dans les projets urbains au Maroc : le cas de l'« INDH en milieu urbain »

Mustapha El Mnasfi

E & E, n° 17

Les Études et Essais du Centre Jacques Berque

N° 17 – Septembre 2013

(Rabat – Maroc)

www.cjb.ma

Les effets de la participation citoyenne dans les projets urbains au Maroc : le cas de l'« INDH en milieu urbain »

Mustapha El Mnasfi

Résumé

Cette étude vise à traiter des effets de la participation citoyenne sur l'action publique et sur les individus qui y participent. Il apparaît que suite à la mise en place des dispositifs participatifs dans le cadre de l'INDH en milieu urbain (Initiative Nationale pour le Développement Humain), une transformation s'opère progressivement dans la relation pouvoirs publics/citoyens associatifs. Cette participation citoyenne a permis, d'une part, un rapprochement entre les représentants des pouvoirs publics et les citoyens associatifs qui participent ; et d'autre part, d'assister à l'émergence de nouvelles associations et coopératives, ainsi qu'à l'émergence de citoyens qui s'engagent pour la première fois dans la vie associative. Cependant, ce rapprochement entre les citoyens et les représentants des pouvoirs publics n'a permis d'avoir qu'une politisation limitée des citoyens associatifs, ceux-ci préférant rester dans l'engagement civil plutôt que de s'engager dans la politique. Cela permet de comprendre que les dispositifs participatifs mis en place par les pouvoirs publics marocains, dans le cadre de l'INDH en milieu urbain, peuvent être expliqués comme un instrument de cooptation et de dépolitisation de la société civile par les pouvoirs publics.

Mots-clés : participation citoyenne, société civile, associations locales, INDH en milieu urbain, Rabat, Casablanca, Maroc.

*Le CJB n'entend apporter aucune approbation, ni improbation quant au contenu du texte
qui relève de la seule responsabilité de l'auteur.*

Sommaire

Introduction	4
I. Les enjeux des dispositifs participatifs dans le cadre de l'INDH en milieu urbain	5
1. L'organisation de la participation citoyenne	6
2. Qui participe et comment dans l'INDH en milieu urbain ?	8
II. La participation citoyenne : entre transformation de la relation citoyen/administration et la dépolitisation de la société civile	10
1. Une façon de transformer la relation entre citoyen et administration publique	10
2. Une politisation limitée	13
Conclusion.....	15
Bibliographie	16

Les effets de la participation citoyenne dans les projets urbains au Maroc : le cas de l'« INDH en milieu urbain »

Mustapha El Mnasfi
Doctorant en science politique
Université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines
Chercheur associé au Centre Jacques Berque
m.elmnasfi@gmail.com

Introduction

Le concept de « participation citoyenne » est devenu de plus en plus médiatisé au Maroc. Celui-ci peut être défini, à partir d'une définition théorique inspirée de la science politique, comme l'intervention directe des citoyens/habitants dans la définition, la problématisation et la gestion des affaires publiques¹.

Cette nouvelle manière d'impliquer les citoyens dans la création et la gestion des biens collectifs a été adoptée ces dernières années par les pouvoirs publics marocains. Parmi les projets pour lesquels la « participation citoyenne » est sollicitée par l'administration marocaine, on trouve l'« Initiative Nationale pour le Développement Humain » (INDH); celle-ci est divisée en deux volets : un premier qui vise à lutter contre la marginalisation des zones rurales, et un deuxième qui a pour objectif de lutter contre l'exclusion sociale des quartiers populaires urbains et leurs habitants. Dans le cadre de ce dernier volet, objet de la présente étude, les actions à mettre en œuvre par les pouvoirs publics sont classées en trois catégories : la mise à niveau des infrastructures de base et l'amélioration de l'accès aux services socio-éducatifs et de

santé ; la promotion d'activités génératrices de revenus et d'emplois ; et l'accompagnement social des personnes en grande vulnérabilité².

Dans le but d'enrichir les travaux déjà réalisés sur cette initiative³, nous trouvons qu'il est nécessaire d'étudier les effets de la participation des citoyens dans l'INDH en milieu urbain afin de comprendre les transformations qui permettent d'engendrer les dispositifs participatifs adoptés par les pouvoirs publics sur l'action publique et sur la mobilisation civile des citoyens cibles de ladite Initiative.

L'objectif de notre étude est de chercher à comprendre, d'une part si la participation citoyenne constitue une transformation de la relation entre le citoyen et l'administration publique ; et d'autre part, si cette participation transforme l'engagement des individus, d'un engagement civil vers un engagement politique. Ces questions, entrant dans le cadre de la problématique traitant des effets de la participation citoyenne sur l'action publique et sur les individus qui participent, sont interrogées par différents chercheurs. En effet, la participation citoyenne aurait pour vertu de transformer les individus, d'orienter leurs préférences et leurs intérêts, voire leur identité, vers le bien commun (Talpin, 2006)⁴ ; d'autres chercheurs soulignent que la participation serait censée produire des

¹ Voir la communication de Marion Carrel au congrès de l'Association française de sociologie, 24-27 février 2004, panel RTF6 « Protection sociale, politiques sociales et solidarités », titre de la communication : « Politique de la ville et participation des habitants en France dans une perspective comparée ».

² Voir le site officiel de l'« Initiative Nationale pour le Développement Humain » : www.indh.ma

³ Voir dans ce cadre les travaux d'Irene Bono (2010), Khalid Moukrite (2010) et Yasmine Berriane (2010).

⁴ Julien Talpin, « Jouer les bons citoyens ». Les effets contrastés de l'engagement au sein de dispositifs participatifs », *Politix*, 2006/3, n° 75, p. 15.

citoyens plus intéressés à la chose publique, plus informés, plus empathiques, plus soucieux de l'intérêt général, et transformer leurs opinions (Blondiaux et Fourniaux, 2011)⁵. Laurence Bherer émet l'hypothèse selon laquelle les procédures participatives peuvent être analysées comme des « instruments » de politique publique au sens de Lascoumes et Le Galès. Elle insiste sur le fait que les dispositifs existants contribuent davantage à l'apprentissage des acteurs déjà en place et à la redéfinition de leurs relations plutôt qu'à transformer les citoyens en « acteurs » véritables de la décision publique⁶.

Notre présente étude constitue une suite de ces travaux qui portent particulièrement sur la multiplication des dispositifs participatifs dans l'action publique et les effets de cette situation.

Pour guider notre choix, nous partons de l'hypothèse selon laquelle la participation citoyenne, à travers les structures de la société civile mobilisées dans le cadre de l'INDH en milieu urbain, contribue à transformer la relation entre les citoyens et les représentants des pouvoirs publics ; et que cette participation ne peut opérer que des « transformations limitées » et progressives en matière de politisation.

C'est par la réalisation d'enquêtes de terrain, à travers des entretiens semi-directifs, que nous avons procédé pour récolter les données. Nous avons travaillé sur six quartiers (trois à Rabat et trois à Casablanca) connaissant la participation des citoyens dans des projets entrant dans le cadre de l'INDH en milieu urbain.

Nous avons donc réalisé des entretiens avec les citoyens associatifs (représentants des associations ayant bénéficié des subventions de l'INDH en milieu urbain) et avec les représentants des pouvoirs publics locaux (les coordinateurs locaux de l'INDH, qui

représentent en même temps la Division de l'action sociale dans les préfectures de Rabat et de Casablanca, et les chefs d'Équipe d'animation du quartier de l'INDH).

Nous allons traiter, dans un premier temps (partie I), comment les pouvoirs publics marocains organisent la participation citoyenne dans le cadre de l'INDH en milieu urbain (chapitre 1), et comment les citoyens s'investissent dans les dispositifs participatifs mis en place dans le cadre de cette initiative (chapitre 2). L'étude de ces questions nous permet de comprendre pourquoi les pouvoirs publics marocains ont mis en place des dispositifs participatifs et quels sont les citoyens qui y participent. Dans un second temps (partie II), nous allons étudier comment la participation citoyenne dans l'INDH en milieu urbain transforme la relation entre le citoyen et les représentants des pouvoirs publics (chapitre 1), avant d'étudier pourquoi la participation citoyenne dans l'INDH en milieu urbain n'a permis d'avoir qu'une politisation limitée des citoyens qui y participent (chapitre 2). Cela nous aidera à comprendre la perception de la participation par les représentants des pouvoirs publics et par les citoyens qui participent, ainsi que les rapports qu'entretiennent ces deux acteurs.

I. Les enjeux des dispositifs participatifs dans le cadre de l'INDH en milieu urbain

Afin de comprendre pourquoi les pouvoirs publics marocains ont mis en place des dispositifs participatifs et comment ces dispositifs ont mobilisé des citoyens à s'engager dans l'action associative pour la première fois pour une partie d'entre eux, et à renforcer leur présence sur le terrain, pour une autre partie ; il semble nécessaire d'étudier, dans un premier temps, comment la participation citoyenne est organisée dans le cadre de l'INDH en milieu urbain (chapitre 1), avant de traiter, dans un second temps, de qui y participe et de quelle manière (chapitre 2).

⁵ Loïc Blondiaux et Jean-Michel Fourniau, « Un bilan des recherches sur la participation du public en démocratie : beaucoup de bruit pour rien ? », *Participations*, 2011/ 1, n° 1, p. 25.

⁶ Laurence Bherer, « Les relations ambiguës entre participation et politiques publiques », *Participations*, 2011/ 1, n° 1, p. 120.

1. L'organisation de la participation citoyenne

L'« Initiative Nationale pour le Développement Humain » est gérée au quotidien par une Coordination nationale sous la responsabilité directe du ministère de l'Intérieur. Cela peut expliquer le rôle clé que joue ce ministère dans le contrôle des actions menées dans le cadre de cette initiative⁷.

Nos enquêtes de terrain nous ont permis d'observer que le lien entre pouvoir central et pouvoirs locaux dans le cadre de l'INDH est remarquable. Le pouvoir central a un pouvoir de législation et de réglementation. En revanche, les pouvoirs locaux veillent à la mise en œuvre des orientations établies par le pouvoir central. Celui-ci est représenté au niveau local dans le cadre de l'INDH par le *wali*, ou préfet de région, qui contrôle le déroulement de ce programme.

Il est observé que les dispositifs participatifs constituent un enjeu pour les représentants des pouvoirs publics. Cela se justifie pour ces derniers par le fait que ces dispositifs aident les décideurs publics à formuler les besoins de la population. C'est pourquoi il a été nécessaire pour les pouvoirs publics de faire participer les citoyens concernés par l'INDH à travers des dispositifs participatifs.

« La participation citoyenne dans l'INDH est un enjeu pour les pouvoirs publics car ça nous aide à formuler les besoins de la population, parce qu'ils sont les mieux placés pour parler de leurs attentes. C'est pourquoi il est nécessaire de les faire participer »⁸.

Pour montrer que la participation citoyenne est une chose nécessaire, les pouvoirs publics ont fait appel à des experts ayant des compétences dans les approches participatives (des consultants indépendants), afin de former les agents de développement

social et les membres des Équipes d'animation de quartier. Ceux-ci ont bénéficié de formations portant sur l'animation du Focus Group, la réalisation des entretiens et l'évaluation des projets. Ces formations ont été nécessaires afin de mieux s'adapter avec cette nouvelle donne qui est la participation des acteurs civils.

Afin d'organiser la participation citoyenne dans l'INDH en milieu urbain, les pouvoirs publics adoptent une démarche intitulée « diagnostic participatif » ; il s'agit de déterminer quels projets sont souhaités par la population, d'identifier les groupes capables de les porter, de les réaliser et d'en tirer profit, de mesurer qui et dans quelle mesure les bénéficiaires peuvent contribuer à la mise en œuvre et à la gestion du projet.

« On remarque qu'il y a une nouvelle ère après le lancement de l'INDH ; il y a des citoyens qui ont exprimé que ça faisait longtemps que personne n'était venu leur demander d'assister à une réunion ; maintenant c'est le cas »⁹.

Le Comité local de développement humain (CLDH) est chargé, à travers l'Équipe d'animation de quartier (EAQ) qui est composée d'agents qu'on pourrait qualifier de « professionnels de la participation »¹⁰, de réaliser ce diagnostic participatif. Celui-ci s'opère à travers des réunions de quartier organisées par l'EAQ et présidées par un membre du CLDH. Suite à ces réunions avec les citoyens, le Comité et le personnel de l'EAQ constituent une série de fiches illustrant tous les points du quartier qui sont jugés critiques ou insuffisants par la population, ainsi qu'une liste d'idées de projets ou d'actions issues de ces réunions.

Par ailleurs, la démarche d'appel à activités facilitatrices vient compléter le dispositif de « diagnostic participatif ». Cette phase permet d'entamer rapidement la réalisation concrète d'activités de l'INDH en milieu urbain sur le

⁷ Nous signalons par ailleurs que le siège de la Coordination nationale de l'INDH est situé au sein du ministère de l'Intérieur.

⁸ Entretien réalisé avec le chargé de communication de la Division de l'action sociale, *wilaya* (Préfecture régionale) de Rabat-Salé, le 28 mai 2012.

⁹ Entretien réalisé avec un coordinateur d'une Équipe d'animation de quartier, Rabat, le 3 mai 2011.

¹⁰ Magali Nonjon, « Professionnels de la participation. Savoir gérer son image militante », *Politix*, 2005/2, n° 70, p. 90.

terrain, l'objectif étant d'accroître la confiance de la population dans la démarche participative de l'INDH. L'Équipe d'animation de quartier identifie donc les petits besoins urgents et lance une procédure d'appel à activités facilitatrices. Cette démarche vient avant un autre dispositif de participation citoyenne, « l'appel à projets », considéré par la plupart des acteurs avec qui nous nous sommes entretenus comme la procédure « phare » de la participation citoyenne dans cette initiative ; en effet, celle-ci permet aux habitants des quartiers concernés de proposer un projet qui vise dans un premier temps à lutter contre l'exclusion des porteurs de projets et/ou de leur environnement, puis dans un second temps de le monter et enfin de le gérer.

En effet, cette phase d'appel à projets permet au quartier dans son ensemble et aux divers groupes organisés de faire connaître les propositions de projets sur lesquels ils sont prêts à s'engager et pour lesquels ils cherchent le soutien de l'INDH.

« Les projets ce sont les attentes de la population, on n'ignore plus les recommandations de la population, le projet se forme sur la base d'un processus ascendant, ils partent des associations pour monter en haut.

Il y a un grand changement dans la mesure où les décisions ne sont plus prises dans nos bureaux, mais elles sont prises au niveau de la population, il y a un changement dans la structure des pouvoirs décisionnels. Notre rôle est de veiller à ce que les projets traduisent la volonté de la population »¹¹.

Lors des réunions d'information et de consultation avec les citoyens, l'Équipe d'animation du quartier (EAQ) met à disposition de la population du quartier des fiches de projets types. Les porteurs de projets doivent retourner ces fiches remplies, en indiquant une brève description du projet et les modalités de sa réalisation. L'EAQ accompagne la préparation des propositions en offrant une assistance aux groupes les plus

fragiles pour les aider à préparer les propositions de projets. Après avoir reçu celles-ci, le Comité local de développement humain (CLDH) examine les propositions individuellement et les évalue en fonction de leur qualité par rapport aux critères ainsi que de la pertinence de leur montage. A la fin de cette phase d'évaluation et de mise en cohérence, le CLDH procède à la sélection des projets et à l'élaboration du programme Initiative locale de développement humain (ILDH) du quartier cible.

Après la validation, le CLDH, avec l'appui de l'EAQ, présente l'ILDH approuvée par le Comité provincial de développement humain (CPDH) à la population et à leurs représentants lors de réunions de restitution pour expliquer et justifier les choix faits selon les critères et le processus de validation retenus.

Cette description sur la façon à travers laquelle les pouvoirs publics marocains organisent la participation citoyenne dans le cadre de l'INDH en milieu urbain, montre que l'État marocain adopte une stratégie de proximité pour faire participer les citoyens dans cette initiative¹². Cette proximité passe par des outils inspirés du concept de « participation citoyenne » tels que le « diagnostic participatif » et « l'appel à projet ». Cela interroge la question des raisons ayant incité les pouvoirs publics marocains à se lancer dans une démarche nouvelle de l'action publique, dans un pays où la participation citoyenne n'est encore enregistrée ni dans le texte constitutionnel¹³, ni dans la culture politique du pays. Nos enquêtes de terrain nous ont permis de comprendre que les pouvoirs publics au Maroc évitent d'être dépassés par un discours qui fait du bruit au niveau international, notamment au sein des

¹¹ Entretien réalisé avec le chargé de communication de la Division de l'action sociale, *wilaya* (Préfecture régionale) de Rabat-Salé, le 28 mai 2012.

¹² Yasmine Berriane, « Le Maroc au temps des femmes ? La féminisation des associations locales en question », *L'Année du Maghreb*, VII, 2011, p. 333-342. [Article consulté sur internet, le 31 janvier 2013] : <http://anneemaghreb.revues.org/1270>

¹³ À noter que suite à l'adoption d'une révision constitutionnelle en 2011, les concepts de « participation citoyenne » et de « démocratie participative » ont été adoptés, plus précisément dans l'article 139 de la Constitution.

organisations et institutions internationales. Ce discours centré sur l'obligation de faire du « participatif » est devenu l'une des normes internationales, avec celle de la bonne gouvernance, qui permettent de satisfaire formellement l'attente du bailleur¹⁴. Les pouvoirs publics démontrent par ailleurs à ces institutions, notamment à l'Union européenne, principal partenaire international de l'INDH¹⁵, que le Maroc réalise des progrès dans le cadre des réformes, lesquelles visent principalement la gestion des biens collectifs, et ont été promues par le monarque marocain lors de sa succession au pouvoir en 1999.

Par ailleurs, la volonté de présenter une image de rupture avec l'époque de l'ancien roi, Hassan II, explique ce choix de faire du « participatif ». Cela montre que l'adoption des dispositifs participatifs dans un programme social a des enjeux politiques qui sont liés notamment à garantir, à travers la participation de la société civile, une transition entre l'époque du roi Hassan II et celle du roi Mohammed VI. Cette ouverture face aux associations a permis d'avoir une mobilisation massive de la société civile pour participer à l'INDH ; elle a donc donné une image différente de celle de la période qui avait précédé l'arrivée du nouveau roi, Mohammed VI, fortement marquée par la fermeté politique, notamment avant la nomination d'un gouvernement d'alternance, le 4 février 1998.

Quels sont alors les citoyens qui participent à l'INDH en milieu urbain et comment ?

2. Qui participe et comment dans l'INDH en milieu urbain ?

Comme nous l'avons souligné dans l'introduction, nous avons observé six quartiers dans les villes de Rabat et de Casablanca, dans lesquels il existe une participation citoyenne dans le cadre de l'INDH en milieu urbain. Ces citoyens s'organisent et participent à travers des structures organisationnelles qu'ils ont eux-mêmes fondées.

En effet, les différentes structures organisationnelles observées, créées par les citoyens, ont la forme d'associations de quartier ou de coopératives d'économie sociale ; ces structures organisationnelles sont en effet le principal dispositif créé par les citoyens pour se mobiliser et participer dans les programmes de l'INDH en milieu urbain. La plupart des associations, parmi celles que nous avons observées, ont été créées avant l'instauration de l'INDH, c'est-à-dire avant 2005 ; d'autres ont été fondées après le lancement de celle-ci. La participation citoyenne dans l'INDH nous encourage à interroger la question du développement de la société civile au Maroc, plus précisément la question de l'action associative et le contexte de son développement dans un pays classé « en voie de démocratisation ».

En effet, le Maroc a connu ces dernières années un développement massif de l'action associative. De nombreuses sources, comme les organisations internationales travaillant dans ce pays, confirment que la société civile marocaine a assumé un rôle très actif au cours de ces dernières années. Elles soulignent notamment la façon dont la société a été capable de s'organiser, au côté des institutions, en particulier à travers la création d'associations¹⁶. C'est dans un contexte international marqué par le système de libéralisation que la société civile marocaine a

¹⁴ Claude de Miras, « De la gouvernance à la gouvernementalité ? Action publique territoriale au Maroc », *Revue Maghreb-Machrek*, n° 202, hiver 2009-2010, p. 46.

¹⁵ Nous signalons que la Commission européenne a adopté au mois de novembre 2012 une mesure spéciale en faveur du Maroc pour un montant de 25 millions d'euros en soutien à la mise en œuvre de la deuxième phase de l'Initiative Nationale pour le Développement Humain (2011-2015).

¹⁶ Paola Gandolfi, « La société civile au Maroc : signification et issues des processus de changement social et politique », *Fourth Mediterranean Social and Political Research*, Meeting Robert Schuman Centre For Advanced Studies, Florence-Montecatini Terme, 19-23 March 2003, p. 5.

connu un développement de grande ampleur¹⁷. Ce développement associatif est marqué par ailleurs par des éléments nouveaux proliférant autour des besoins et des centres d'intérêt de la société. Cela a donné lieu à l'émergence d'associations se mobilisant dans différents domaines, notamment dans la promotion des droits humains¹⁸.

Le lancement de l'INDH, en 2005, a poussé les pouvoirs publics marocains à encourager les citoyens à s'organiser autour des structures organisationnelles citoyennes (associations et coopératives). Pour l'État marocain, les citoyens peuvent jouer, à travers leurs associations de quartiers, le rôle de « médiateur » entre les habitants des quartiers populaires et les représentants des pouvoirs publics locaux dans les projets urbains entrant dans le cadre de cette initiative. Cela a provoqué la multiplication du nombre d'associations créées et la mobilisation citoyenne depuis 2005¹⁹. Mais l'encouragement de la création des associations qui deviennent ensuite partenaires de l'INDH interroge la question de l'autonomie de ces associations et la récupération des acteurs de la société civile par l'État. Cette situation questionne même l'INDH et sa manière de dépolitiser la société civile²⁰, comme nous allons le voir dans la seconde partie de cette étude.

Les enquêtes de terrain que nous avons réalisées nous ont permis d'observer que les citoyens qui sont derrière ces structures organisationnelles (associations et coopératives) ont un parcours hétérogène ; ils ont entre 28 et 56 ans, certains parmi eux sont originaires des quartiers populaires, c'est-à-

dire qu'ils sont nés et ont grandi dans le même quartier où se trouvent leurs structures organisationnelles ; d'autres viennent de quartiers dont la population appartient à la classe moyenne ; ces derniers ont souvent eu un parcours politique (anciens militants dans des partis politiques), ou sont au moins sympathisants ou anciens sympathisants de partis politiques.

Ces citoyens, que nous avons rencontrés, ont un niveau d'études hétérogène ; certains ont une maîtrise ou un master, d'autres ont un niveau qui varie entre le niveau collège, baccalauréat ou bac + 2. La plupart des personnes interviewées travaillent dans la fonction publique (en tant que cadres administratifs, enseignants, fonctionnaires dans des Communes urbaines), d'autres sont des diplômé(e)s au chômage, parmi lequel(le)s figurent des personnes inscrites à la coordination nationale des chômeurs marocains et qui manifestent devant le parlement marocain pour obtenir un emploi dans la fonction publique ; enfin, une troisième catégorie de personnes interviewées n'a pas de diplôme académique mais professionnel (menuisier, électricien).

Une partie importante de ces citoyens engagés dans le travail associatif adopte un discours optimiste par rapport à l'arrivée du nouveau roi et au chantier de l'INDH qu'il a lancé ; ils n'hésitent pas à le surnommer « le roi des jeunes » ou « le roi des pauvres », notamment chez la catégorie des jeunes. Cela peut expliquer le nouveau contexte politique et social favorable à la participation. Sur ce point, Myriam Catusse et Frédéric Vairel soulignent que depuis l'arrivée du nouveau roi, « les acteurs de la décision publique se multiplient, les institutions publiques se transforment, les mouvements revendicatifs décuplent »²¹.

Nous avons observé, par ailleurs, la présence de femmes porteuses de projets et présidentes d'associations de quartier ; dans certains cas, la majorité des membres du bureau des associations présidées par des femmes est composée de femmes ; celles-ci se présentent comme une élite féminine

¹⁷ *Ibid.*, p. 8.

¹⁸ Abdallah Saaf, « L'hypothèse de la société civile au Maroc », in A. Abouhani (dir.), *L'État et les quartiers populaires au Maroc : de la marginalisation à l'émergence. Habitat spontané et mouvements sociaux*, Dakar (Sénégal), CODESRIA, 1995, p. 94-95.

¹⁹ Voir dans ce cadre Myriam Catusse et Frédéric Vairel, « Le Maroc de Mohammed VI : mobilisation et action publique », *Revue politique africaine*, n° 120, décembre 2010, p. 5-6.

²⁰ Irene Bono, « Le phénomène participatif au Maroc à travers ses styles d'action et ses normes », *Les Etudes du CERI*, n° 166, juin 2010, p. 6.

²¹ *Ibid.*, p. 8.

instruite. Cette participation féminine dans l'action associative montre les mutations que connaît la société marocaine, notamment lorsque ces femmes déclarent que l'INDH leur a accordé l'occasion de s'occuper et de contribuer à la vie du quartier au côté des hommes.

« On était sept femmes au début dans notre coopérative et lorsqu'on a eu un financement de l'INDH nous sommes devenues dix-sept femmes, l'INDH nous a permis de renforcer notre coopérative et de participer ; la porte de notre coopérative est toujours ouverte ; plusieurs femmes bénéficient de notre partenariat avec l'INDH, maintenant on forme des femmes dans tout ce qui concerne l'artisanat, ensuite elles partent pour créer leur propre coopérative ou au moins elles travaillent chez elles, ou elles ouvrent leur propre boutique, comme ça elles aident leurs maris et leurs enfants, elles sentent qu'elles sont en train de contribuer. Donc notre participation est efficace, s'il n'y avait pas l'INDH on n'allait pas réaliser tout ça »²².

Nous observons donc une société traditionnelle en transformation avec des femmes qui s'investissent ; il y a en effet une coupure au niveau de la distribution traditionnelle des rôles entre homme et femme²³. L'image vient du haut, de la famille royale, notamment de la femme du roi qui a pu avoir le droit de devenir une personnalité publique depuis l'arrivée du nouveau roi. En effet, à l'époque de l'ancien roi (Hassan II), la (les) femme(s) du roi n'était (étaient) pas connue(s) du peuple marocain, elle(s) ne jouait (jouaient) aucun rôle dans le système. Cependant, depuis l'arrivée de Mohammed VI, ce dernier a annoncé son mariage publiquement et sa femme préside une association d'utilité publique de lutte contre le cancer. Cela a encouragé des femmes à s'engager dans l'action associative comme nous avons pu l'observer dans nos enquêtes de terrain.

²² Entretien réalisé avec la présidente d'une coopérative de l'économie sociale, « C. A. A. », Rabat, le 14 juin 2011.

²³ Yasmine Berriane, « Le Maroc au temps des femmes ? La féminisation des associations locales en question », *op. cit.*

Après avoir démontré quels sont les dispositifs participatifs mis en place par les pouvoirs publics marocains et comment ces derniers mobilisent des citoyens possédant des profils hétérogènes, nous allons étudier, dans une seconde partie, quelles transformations génère la participation citoyenne sur la relation entre citoyen associatif et pouvoirs publics, ainsi que sur l'engagement personnel des individus qui participent dans l'INDH en milieu urbain.

II. La participation citoyenne : entre transformation de la relation citoyen/administration et la dépolitisation de la société civile

Dans cette seconde partie, nous allons voir si la participation constitue une façon de transformer la relation entre citoyens et pouvoirs publics (chapitre 1), et si elle change l'engagement des citoyens qui participent (chapitre 2).

1. Une façon de transformer la relation entre citoyen et administration publique

La mise en place des dispositifs participatifs a obligé les pouvoirs publics à adopter une approche basée sur un processus « ascendant ». Les projets naissent au sein des associations qui les portent puis les acheminent vers le haut, c'est-à-dire vers le Comité provincial de développement humain. Nous observons que les fonctionnaires concernés par l'INDH en milieu urbain vivent sous le signe du changement dans leur rapport avec le citoyen. Ceux-ci s'adaptent avec cette nouvelle situation qui ne leur permet plus de prendre les décisions à partir des bureaux et sans aucune consultation avec les citoyens. Mais désormais ils sont invités à veiller à ce que les projets élaborés au niveau communal traduisent la volonté de la population.

« Depuis le lancement de l'INDH nous étions invités à travailler directement avec la population, en tant qu'Équipe d'animation du

quartier nous étions neutres ; au lieu que les projets viennent du haut maintenant ils viennent du bas ; à travers l'approche participative de l'INDH, les projets reflètent les demandes de la population. On fait participer les citoyens pour la simple raison que c'est eux qui sont concernés par les projets de l'INDH. Donc nous sommes descendus en bas pour les accompagner, on les guide pour être sûrs qu'ils ont fait le diagnostic participatif »²⁴.

Le *caïd*, représentant du pouvoir central dans une Commune urbaine, est devenu comme un agent de développement humain. Il a en effet été constaté que suite à l'arrivée de l'INDH et de ses dispositifs participatifs, « les hommes » de pouvoir sont devenus de plus en plus « des hommes » de développement humain. Car l'INDH a beaucoup insisté sur l'importance de collaborer entre tous les acteurs y compris le citoyen ordinaire d'une manière générale et plus particulièrement le citoyen associatif. Dans ce cadre, le *caïd* joue un rôle de facilitateur des tâches, comme nous le montre une anecdote racontée par un coordinateur de l'Équipe d'animation du quartier, qui a affirmé avoir utilisé, à plusieurs reprises, la voiture du *caïd* pour se déplacer sur le terrain.

« Les pouvoirs publics ne sont plus isolés vis-à-vis de la population ; s'ils ne font pas participer les citoyens ils ne vont pas aller bien loin, c'est pourquoi ils ont compris qu'il faut faire participer les citoyens. La nouvelle orientation est qu'il n'y a pas les pouvoirs publics à droite et le peuple à gauche, maintenant on est tous unis »²⁵.

Par ailleurs, les dispositifs participatifs ont fait prendre conscience aux fonctionnaires de l'État de leur regard vis-à-vis du citoyen. Ceux-ci trouvent qu'il ne faut pas se substituer à la volonté populaire, et les actions doivent être menées sur la base de cette volonté et non pas sur celle des fonctionnaires.

De plus, il est considéré que le citoyen est un nouvel acteur de l'action publique qui a pu avoir l'occasion, grâce à l'INDH, d'apprendre des choses dans l'espace public. Dans ce cadre, le citoyen ne peut jamais être un concurrent ; c'est un acteur qui se complète avec les fonctionnaires de l'État, c'est un partenaire avec qui la collaboration devient nécessaire, voire décisive dans l'élaboration des projets. Mais cette situation ne cache pas que les élus acceptent difficilement le fait de faire participer les citoyens. L'idée qu'ils ont, est que l'action territoriale ne doit pas être ouverte face à la participation citoyenne. C'est pourquoi dans certains quartiers un rapport conflictuel s'installe entre les élus et les citoyens associatifs.

En effet, les citoyens associatifs ont l'impression que leur participation dans le cadre de l'INDH gêne les élus locaux, car leur participation permet de travailler directement avec la population. Cela encourage quelques élus locaux à faire face aux initiatives citoyennes.

« Il y a des conseillers communaux ayant créé des associations, certains élus ont créé quatre à cinq associations juste pour bénéficier des financements de l'INDH. Cela est un problème, c'est un obstacle face aux associations sérieuses qui œuvrent pour le développement du pays. Nous avons senti que certains fonctionnaires et élus sont gênés par notre participation, je pense ils ont une mentalité autoritaire, ils ont l'habitude d'avoir un rapport vertical avec le citoyen, un rapport qui commence par le haut vers le bas, avec l'INDH certains n'arrivent pas à s'adapter. Il y a une grande rivalité entre les associations de la société civile et les élus locaux pour les raisons suivantes : les associations ont la capacité de mobiliser la population, de retirer son attention, les citoyens font confiance aux associations. Nous avons senti que les élus locaux n'acceptent pas les associations, nous avons senti ça dans les réunions organisées dans le cadre de l'INDH. Cela a poussé plusieurs élus à créer des associations, ils ont deux langues, l'une politique, l'autre associative. C'est pourquoi je me demande

²⁴ Entretien réalisé avec un coordinateur de l'Équipe d'animation de quartier, Rabat, le 25 avril 2011.

²⁵ Entretien réalisé avec le président de l'association « E. C. », Casablanca, le 20 mai 2011.

quelle valeur vont ajouter ces élus avec leur langue associative »²⁶.

Ce « blocage » de la part des élus envers les associatifs se fait à travers la création d'associations proches des pouvoirs publics locaux. Celles-ci déposent, dans le cadre de l'INDH, des propositions de projets au Comité local de développement humain, présidé par le président de la Commune ; ce dernier défend ces projets, souvent non pas en raison de leur qualité mais parce qu'ils sont proposés par des structures associatives qui sont proches de son parti politique.

Plusieurs associations que nous avons rencontrées et ayant bénéficié au moins une fois d'un financement de l'INDH déclarent avoir été refusées pour un financement les fois suivantes. Cela peut expliquer la « politisation » de l'INDH par quelques élus locaux ; cette politisation se résume dans la création d'associations qui demandent par la suite à être subventionnées par l'INDH.

« Il ne fallait pas que les présidents des Conseils municipaux entrent dans le CLDH, car ils ont créé des problèmes ; ils croient qu'ils doivent signer en tant qu'élus, en tant que président de la Commune, mais en fait ils doivent signer en tant que président du CLDH. Ils mélangent entre les projets de la Commune et les projets de l'INDH, parfois même ils se comportent dans les projets de l'INDH comme si c'était eux qui les avaient réalisés, c'est-à-dire qu'ils les considèrent comme des projets rentrant dans le cadre de leurs réalisations. Si les présidents des Communes n'étaient pas en même temps présidents du CLDH ça aurait été mieux, car ils ont quand même un pouvoir ces élus, ils influencent les choix de ce comité, contrairement à l'autre comité CPDH, présidé par un préfet ; celui-ci au moins il est neutre, il n'est pas parfait à cent pour cent, mais quand même il n'a pas d'appartenance à un parti politique, donc on sent qu'il représente tout le monde »²⁷.

Cependant, on observe une nouvelle confiance qui est en train de s'installer entre le citoyen associatif et les fonctionnaires représentants des pouvoirs publics centraux au niveau local. Le citoyen associatif fait davantage confiance en l'administration publique. Les dispositifs participatifs mis en place dans le cadre de l'INDH en milieu urbain ont permis aux citoyens ordinaires de participer, de créer des associations et de s'exprimer spontanément devant les représentants des pouvoirs publics. Les différentes catégories, notamment les jeunes et les femmes, « se battent » dans les réunions du « diagnostic participatif » pour prendre la parole en public. Cela a encouragé par ailleurs les citoyens ordinaires à assister à des réunions communales qui auparavant n'attiraient personne malgré leur libre accès au public.

« L'INDH a permis aux citoyens ordinaires d'avoir une qualification pour participer à la fabrication de la décision sociale, cela grâce aux formations et aux journées de sensibilisation organisées dans ce cadre. L'INDH est venu justement pour changer la relation entre le citoyen et l'État, avant c'était une relation de tutelle, maintenant on parle de partenariat. Donc on sent que la responsabilité est partagée entre deux acteurs : le citoyen, notamment le citoyen associatif et l'État »²⁸.

Les citoyens associatifs déclarent avoir senti un changement dans leur rapport avec les pouvoirs publics depuis le lancement de l'INDH. C'est pourquoi, ces citoyens pensent que l'INDH a permis d'instaurer une nouvelle relation entre eux et l'administration publique. Cela a donné lieu au passage de la situation subordonnants/subordonnés à une autre situation basée sur le partenariat entre l'État et les associations de la société civile. Les citoyens associatifs trouvent que le « comportement » des représentants du *makhzen*²⁹ a beaucoup changé depuis le

²⁶ Entretien réalisé avec le président de l'association « M. A. », Casablanca, le 14 juin 2012.

²⁷ Entretien réalisé avec le président de l'association « E. C. », Casablanca, le 20 mai 2011.

²⁸ Entretien réalisé avec le président de l'association « U. A. C. », Casablanca, le 13 juin 2012.

²⁹ Le *makhzen* est une expression dans le langage courant et familier au Maroc pour nommer l'État marocain et les institutions régaliennes marocaines

lancement de l'INDH ; ils disent « qu'ils se comportent mieux maintenant » malgré que sur le fond il reste beaucoup de choses à faire, comme l'interdiction de l'intervention des élus locaux dans l'INDH pour faciliter la tâche à certaines associations proches de leurs partis politiques.

« Les pouvoirs publics se comportent bien avec nous, mais si jamais le projet est admis, ils nous valorisent davantage et se comportent encore mieux ; nous avons senti un changement. Nous avons compris que maintenant, si tu travailles, tu ne te sentiras jamais toute seule »³⁰.

Nous avons observé que grâce aux dispositifs participatifs, les fonctionnaires ont découvert que les citoyens ordinaires possèdent une expertise d'usage. Cela oblige ces fonctionnaires à s'adapter avec ce nouvel acteur qui n'est que le citoyen. Mais ce rapprochement entre les représentants des pouvoirs publics et les citoyens associatifs ne constitue-t-il pas une façon de dépolitiser et récupérer la société civile par le haut ?

2. Une politisation limitée

Il est nécessaire d'aborder, brièvement, les raisons de la participation des citoyens associatifs dans l'INDH en milieu urbain pour pouvoir analyser les effets de leur participation sur eux-mêmes, notamment sur la transformation de leur engagement, d'un engagement civil vers un engagement politique, ou bien le contraire.

En effet, la plupart des citoyens associatifs que nous avons rencontrés résident dans des quartiers populaires. Ces quartiers se situent dans les périphéries des deux grandes villes objets de notre étude : Rabat et Casablanca. Ils souffrent de l'absence d'infrastructures de base (hôpitaux, espaces de jeux, écoles, etc.), du chômage et de la délinquance. Cette situation dans les quartiers populaires a été

(justice, administration, armées, police, sapeurs-pompiers, etc.).

³⁰ Entretien réalisé avec la présidente de l'association « R. F. », Casablanca, le 29 mai 2011.

l'une des raisons qui ont poussé les citoyens associatifs à participer à l'INDH en milieu urbain pour bénéficier du financement d'un projet ou deux. Comme nous l'avons observé, la volonté de voir le quartier dans un meilleur état et sa population contribuer à son développement sont les principales raisons ayant poussé les citoyens associatifs à se mobiliser pour participer à l'INDH.

« Ce qui m'a poussé à participer dans l'INDH c'est l'humiliation que subit notre quartier, ce sont des voleurs qui veulent des lots de terrain. Après le lancement de l'INDH, nous avons décidé moi et quelques amis de créer une association pour contribuer dans le développement de notre quartier »³¹.

Cette participation des individus civils dans l'INDH en milieu urbain est une occasion d'apprentissage. Certains citoyens ont pris connaissance de ce qui se passe dans l'administration publique, car avant l'INDH il n'y avait pas cette possibilité. Cela se rajoute à l'hypothèse évoquée plus haut selon laquelle les citoyens associatifs entretiennent, suite aux dispositifs mis en place dans le cadre de ce programme, un nouveau rapport avec les institutions publiques, notamment celles contre qui ces citoyens manifestent leurs mécontentements à cause du système de corruption qui y règne, en donnant l'exemple des services de la commune et de la préfecture. La participation a permis aux citoyens qui y ont recouru de voir les choses par le haut. Cela explique que les dispositifs participatifs pourraient être utilisés comme un instrument situé entre les mains des citoyens associatifs pour exercer un contrôle sur les pouvoirs publics.

Cependant, à titre d'engagement individuel, la participation dans l'INDH en milieu urbain a permis aux citoyens associatifs de développer leur démarche d'action ; ils sont passés du bénévolat au « professionnalisme ». Cela est expliqué par les postes de salariés permanents qu'ils ont créés au sein de leur

³¹ Entretien réalisé avec le président de l'association « S. M. R. », Casablanca, le 13 juin 2012.

structure associative, comme les postes de directeur de l'association, chef de projet et animateur de projet. Dans ce cadre, des associations recrutent plus de dix salariés, certains parmi eux sont déclarés auprès de la Caisse nationale de sécurité sociale. Par ailleurs, la vision du travail associatif a changé également chez ces citoyens associatifs ; ils sont passés d'associatifs qui sensibilisent leurs homologues citoyens à des associatifs qui mènent des projets visant à régler les problèmes sociaux dont souffrent les citoyens des quartiers populaires.

Les associations partenaires de l'INDH ont mené, avant le lancement de celle-ci, des actions ayant la forme d'activités, mais suite à leur participation dans ce programme, ces associations sont devenues des structures porteuses et animatrices de projets « durables ».

« Suite au lancement de l'INDH nous sommes devenus professionnels, nous avons appris la patience, nous sommes passés du bénévolat au professionnalisme, nous avons créé des postes de salariés permanents, donc nous sommes devenus professionnels dans notre action.

Notre participation a changé ma vision du travail associatif, on était en train de sensibiliser les gens, maintenant on traite et règle leurs problèmes. De la sensibilisation aux interventions directes. Avant on faisait des activités, maintenant on fait des projets durables »³².

En matière de changement d'engagement, on constate que l'engagement de certains citoyens associatifs participant à l'INDH en milieu urbain n'a pas changé, car ils se sentent « bien » dans l'action civile. Cela est justifié par le fait que dans le domaine social, ces citoyens associatifs peuvent mieux donner et contribuer à l'amélioration de la qualité de vie de leur quartier, tandis que le domaine politique ne permet pas d'avoir cette marge d'action, sachant qu'ils déclarent « n'avoir aucun problème avec la politique ».

« Je ne pense pas qu'on va changer notre engagement, car on est bien dans l'engagement social ; déjà le fait de travailler dans ce sens ça nous a permis d'avoir un bon partenaire comme l'INDH. Nous sommes dans la même ligne, l'action sociale associative, on est bien dans ce cadre et on peut donner mieux que dans le domaine politique, sachant que nous n'avons aucun problème avec la politique. Aucun membre n'a changé son engagement, ils sont restés tous associatifs »³³.

L'une des associations ayant bénéficié d'un partenariat avec l'INDH en milieu urbain a été visée par des personnes qui voulaient créer un parti politique. Celles-ci ont convoqué les responsables de cette association pour leur proposer d'intégrer le parti, mais ces citoyens associatifs ont refusé lorsqu'ils ont découvert que les personnes qui veulent créer ce parti politique sont des « opportunistes », qui, selon leurs dires, changent de couleur politique plusieurs fois dans l'année.

« Il y avait une expérience de certaines personnes pour créer un parti politique, ils ont visé les association, donc ils nous ont convoqué pour assister, on est parti mais on a découvert des opportunistes, des gens qui changent de partis politiques plusieurs fois dans l'année »³⁴.

Une autre catégorie de citoyens associatifs a commencé par l'engagement politique avant de se diriger vers l'action civile. Ces associatifs, ayant délaissé la politique pour se mobiliser dans le travail associatif, disent que la politique est corrompue, et ce n'est pas un domaine où le terrain est toujours présent dans l'esprit. C'est pourquoi l'action associative est préférable pour eux, car elle permet d'avoir un contact quotidien avec le terrain et une visibilité dans leur entourage, au contraire de la politique qui se limite à un contact occasionnel avec les citoyens, comme c'est le cas durant les campagnes électorales.

« On est parti de la politique au travail associatif, je pense que ce dernier est beaucoup mieux. Pour moi je préfère le travail

³² Entretien réalisé avec le président de l'association « U.A.C. », Casablanca, le 13 juin 2012.

³³ *Ibid.*

³⁴ *Ibid.*

associatif car la politique est corrompue, même les gens te voient autrement, c'est pourquoi je préfère le travail associatif, je n'étais pas à l'aise dans la politique, car ce n'est pas un travail de terrain, par contre le travail associatif tu es toujours en contact avec la population, tandis que dans la politique tu les croises au moment des élections »³⁵.

De plus, le travail associatif permet, selon les citoyens ayant exercé la politique avant de s'engager dans le travail associatif, d'avoir une autonomie, comme le souligne cette femme associative que nous avons rencontrée.

« Dans le travail associatif personne ne te dis fait ça. Par contre, dans la politique tu dois suivre des orientations même si tu n'es pas d'accord. Dans le travail associatif tu pilotes, tu es leader, tu es visible et tu es reconnu socialement »³⁶.

Cette image de la pérennité des associations de la société civile participant à l'INDH en milieu urbain dans l'engagement associatif et à la politisation limitée, voire écartée, explique l'appropriation du tissu associatif par l'État ; cela pourrait confirmer l'hypothèse selon laquelle ce type de mobilisation associative s'inscrit dans un vaste projet d'étatisation de la société ³⁷. Cette participation citoyenne dans l'INDH en milieu urbain lancée six ans après l'arrivée d'un nouveau roi au pouvoir interroge également la question de la transition démocratique au Maroc ; ces associations sont le vecteur d'une ouverture politique ou bien elles sont les victimes de la cooptation par les pouvoirs publics ³⁸. Cela peut affirmer l'hypothèse soulignée plus haut sur la façon dont l'INDH récupère la société civile à travers les associations des quartiers populaires.

Conclusion

En guise de conclusion, on peut dire que la participation citoyenne dans le cadre de l'INDH en milieu urbain a donné lieu à l'émergence de citoyens actifs avec un parcours hétérogène. Cette participation citoyenne a obligé au rapprochement entre les représentants des pouvoirs publics centraux et les citoyens. Nous avons donc observé que grâce à l'instauration des dispositifs participatifs dans l'INDH en milieu urbain, une transformation s'opère progressivement dans la relation pouvoirs publics/citoyens. Cela permet d'assister à l'émergence de nouvelles associations et coopératives, ainsi que de citoyens qui s'engagent pour la première fois dans la vie associative, notamment chez les catégories « femme » et « jeune ». Cependant, nos enquêtes de terrain nous ont permis par ailleurs de comprendre que les dispositifs participatifs mis en place par les pouvoirs publics ont donné lieu à une dépolitisation de la société civile. Cela a généré des associations qui ne font plus de pression et de contrôle sur l'État, mais qui animent les projets de celui-ci dans des quartiers ayant vécu auparavant sous la tension entre leurs habitants et le *makhzen*.

³⁵ Entretien réalisé avec la présidente de l'association « R. F. », Casablanca, le 14 juin 2012 (2^e entretien avec la même personne après celui du 29 mai 2011).

³⁶ Entretien réalisé le 14 juin 2012 à Casablanca.

³⁷ Abdallah Saaf, « L'hypothèse de la société civile au Maroc », *op. cit.*, p. 89.

³⁸ Irene Bono, « Le phénomène participatif au Maroc à travers ses styles d'action et ses normes », *op. cit.*, p. 15.

Bibliographie

- Blondiaux Loïc et Fourniau Jean-Michel, « Un bilan des recherches sur la participation du public en démocratie : beaucoup de bruit pour rien ? », *Participations*, 2011/ 1, n° 1, p. 8-35.
- Berriane Yasmine, « Le Maroc au temps des femmes ? La féminisation des associations locales en question », *L'Année du Maghreb*, VII, 2011, p. 333-342.
- Bherer Laurence, « Les relations ambiguës entre participation et politiques publiques », *Participations*, 2011/1, n° 1, p. 105-133.
- Bono Irene, « "Le phénomène participatif" au Maroc à travers ses styles d'action et ses normes », *Les Etudes du CERI*, n° 166, juin 2010.
- Bono Irene, « Pauvreté, exception, participation. Mobilisation et démobilitation dans le cadre de l'INDH au Maroc », in M. Catusse, B. Destremau et E. Verdier (dir.), *L'État face aux débordements du social au Maghreb. Formation, travail et protection sociale*, Paris, Aix-en-Provence, Karthala-IREMAM, 2010, p. 229-250.
- Catusse Myriam et Frédéric Vairel, « Le Maroc de Mohammed VI : mobilisation et action publique », *Revue politique africaine*, n° 120, décembre 2010.
- De Miras Claude, « De la gouvernance à la gouvernementalité ? Action publique territoriale au Maroc », *Revue Maghreb-Machrek*, n° 202, hiver 2009-2010, p. 33-48.
- Gandolfi Paola, « La société civile au Maroc : signification et issues des processus de changement social et politique », *Fourth Mediterranean Social and Political Research*, Meeting Robert Schuman Centre For Advanced Studies, Florence-Montecatini Terme, 19-23 March 2003.
- Moukrite Khalid, « L'Initiative Nationale pour le Développement Humain », in Centre d'Etudes Internationales (dir.), *Une décennie de réforme au Maroc (1999-2009)*, Paris, Karthala, 2010, p. 187-198.
- Nonjon Magali, « Professionnels de la participation. Savoir gérer son image militante », *Politix*, 2005/2, n° 70, p. 89-112.
- Saaf Abdallah, « L'hypothèse de la société civile au Maroc », in A. Abouhane (dir.), *L'État et les quartiers populaires au Maroc : de la marginalisation à l'émeute. Habitat spontané et mouvements sociaux*, Dakar (Sénégal), CODESRIA, 1995, p. 85-98.
- Talpin Julien, « Jouer les bons citoyens » Les effets contrastés de l'engagement au sein de dispositifs participatifs, *Politix*, 2006/3, n° 75, p. 13-31.