Les cahiers bleus

La démocratie participative *au secours* de la démocratie représentative ?

Ali Bouabid
Kamal Lahbib
Mohamed Tamim

N°16

2 0 1 1

Collection «les cahiers bleus»

N°16 - 2011
Disponible par Abonnement.

Dépôt Légal : 2004 / 2093
ISBN : 1113 – 8823
Reproduction interdite sans avis préalable

Prochainement :

« Le Mouvement de 20 février : paradoxes et méandres »

Erreur ! Des objets ne peuvent pas être créés à partir des codes de champs de mise en forme.
121 rue de la Palestine
Bettana -11040 - Salé
Tél. : 0537 84 33 13/14
Fax : 0537 88 02 23
E-mail : info@fab.ma
www.fab.ma

FRIEDRICH EBERT STIFTUNG

9, rue Tiddas, Hassan
Rabat - Maroc
Tél. : +212 (0) 537 76 28 58
+212 (0) 537 66 12 48
Fax : +212 (0) 537 76 98 91
E-mail : fes@fes.org.ma
www.fes.org.ma

Avertissement: les informations contenues et les opinions exprimées dans ces textes n'engagent que leurs auteurs.

Sommaire

Le Cercle d'Analyse Politique **1**

Présentation **3**

Ali Bouabid

La crise de la politique : *quelles alternatives* ? **11**

Kamal Lahbib

Retours d'expériences en matière de participation des populations dans des projets de développement au Maroc. **31**

Mohamed Tamim

Publications **47**

Le Cercle d'Analyse Politique

Le *Cercle d'Analyse Politique* (**CAP**) est un espace créé en Juin 2001, à l'initiative conjointe de la Fondation Abderrahim Bouabid et la Fondation Friedrich Ebert.

Composé d'un cercle restreint de chercheurs marocains, cet espace de réflexion collective s'attache en priorité à (re)-formuler les interrogations que suggère une lecture critique et distanciée de sujets politiques.

Le débat interne porte sur la discussion d'une note de travail accompagnée d'un commentaire critique, ou de plusieurs éclairages abordant un même sujet sous différents angles. Les échanges, auxquels prennent part l'ensemble des membres font l'objet d'une *présentation* qui introduit les débats.

Le tout rassemblé compose la présente publication appelée «*Les cahiers bleus*».

Au plan méthodologique, le parti pris qui commande le choix des sujets et le traitement qui leur est réservé, dérive du regard que nous nous efforçons de porter sur l'actualité : un sujet d'actualité qui fait débat, nous interpelle en ce qu'il fait fond sur des questions lourdes qu'il nous appartient de mettre au jour et d'expliciter. Inversement, soulever d'emblée des thèmes de fond, dont l'examen entre en résonance et éclaire autrement l'actualité immédiate.

Ulrich Storck Omar Balafrej

L e (r) Tj0.2622 Tc (c) Tj0111112 Tc (l) Tj-0.0 0 Tc (e) Tj0.03 Tc ( ) Tj0.06 Tc (d) Tj0 Tc (222A

L'élargissement du champ des libertés publiques à la fin du siècle dernier, malgré ses errements a favorisé l'émergence d'une expression citoyenne en marge des canaux classiques d'intermédiation sociale et politique. Confrontés à une telle situation dans un contexte désormais globalisé, les pouvoirs publics en quête de nouvelles ressources de légitimité mieux accordées aux exigences des droits humains et d'efficacité de l'action publique, ont vite compris le parti qu'ils pouvaient tirer d'une telle dynamique. Le flou conceptuel entourant les approches participatives, leur faible ancrage juridique et la multitude des pratiques et dispositifs rangés sous cette appellation ont favorisé des entreprises visant, tantôt à susciter et à relayer, tantôt à instrumentaliser et à contenir des initiatives revendiquant un tel crédo.
Il n'est dorénavant pas un discours ou une déclaration publique, émanant des acteurs publics centraux ou locaux qui ne fassent place à ce qui, en première approximation, apparaît comme une figure imposée de l'action publique moderne démocratique. Des dispositifs de participation, une ingénierie de la participation avec son répertoire, ses animateurs, ses médiateurs, ses facilitateurs, ses outils sont mis en oeuvre avec des fortunes diverses etc.…

Il demeure cependant très malaisé de porter une appréciation générale et généralisante sur les multiples procédures et démarches participant d'une telle approche. Pour autant, il importe d'identifier ce qui se joue derrière cette myriade de discours, de pratiques, et de dispositifs disparates[2] qui mobilisent le registre participatif. Pour en revenir à l'essentiel, on retiendra que les interrogations autour du thème de la participation opèrent globalement dans <u>deux directions :</u>

A un niveau d'analyse macro, le thème de la participation participe pleinement de la réflexion contemporaine sur les mutations de la démocratie au XXI et plus précisément sur le phénomène historique de «décentrement des démocraties»[3]. La crise de la représentation politique en est l'axe directeur qui résulte du constat de l'élargissement de la vie démocratique à d'autres registres que celui de l'élection. Ce constat est à l'origine d'un renouveau de la réflexion sur les fondements évolutifs de la légitimité de l'ordre social et politique dans les démocraties avancées.

[2] C. Blatrix, « devoir débattre, les effets institutionnalisation de la participation sur les formes de l'action collective » politix, 2002, n°15 /57, et pour une vue d'ensemble des controverses sur le sujet, L. Blondiaux, « Le nouvel esprit de la démocratie : Actualité de la démocratie participative », la République des idées, le Seuil, 2008.
[3] P. Rosanvallon, « la légitimité démocratique » p 7, Le seuil, 2008.

prise de décision ne doit pas être réservée aux seuls élus et experts mais être ouverte aux citoyens ordinaires. La démocratie délibérative insiste, elle, sur l'idée que les décisions doivent être prises par une délibération inclusive et publique qui seule peut en fonder la légitimité : que ce soit au parlement, dans l'espace public ou dans des dispositifs participatifs, tous les points de vue devraient être confrontés. Or la participation ne saurait satisfaire seule à cette exigence, car elle ne peut empêcher que des décisions injustes soient prises dans les cas par exemple où certains points de vue ne sont pas défendus, des informations manquantes ou fausses constatées ou encore des considérations égoïstes viendraient à s'imposer sans être discutées et éventuellement contestées. La délibération fonctionne comme un réducteur de risque, en contraignant chacun à justifier sa position devant tous et en lui permettant de contester celles qui lui paraissent inacceptables. C'est un processus à la fois coopératif et conflictuel de recherche du bien commun[10] qui repose sur deux principes fondamentaux, le « principe d'information et de publicité »[11] et le principe de la «discussion et de la critique publique ».

A un niveau plus micro, le thème de la participation est approché à travers le bilan et l'évaluation des multiples dispositifs qu'il a inspiré.
La prolifération des démarches participatives s'est accompagnée de tout un travail d'ingénierie qui a consisté à mettre sur pied et à expérimenter des modèles d'évaluation et de suivi des démarches, procédures ou actions participatives[12]. Sans ouvrir le débat aujourd'hui controversé sur le bilan des évaluations il est néanmoins permit d'en dégager la trame analytique[13] de base qui postule : lorsque les citoyens sont associés à la prise de décision, le processus peut porter sur le *housing*, c'est-à-dire sur des questions structurelles. Il peut aussi concerner le *building*, à savoir des problèmes importants mais plus en aval que les premières. Il peut enfin se focaliser sur le *painting*, c'est-à-dire sur des enjeux relativement marginaux.

[10] A. Le Goff, Charles Girard, préface, "L'avocat du diable", Herman, réédition.
[11] P. Lascoumes, « la scène publique, passage obligé des décisions ? » Annales des Mines, p 51-62, n°10, 1998, et pour les obligations d'informer notamment en matière de régulation, voir E. Barbach, R.A Kagan, I*nformation required*, Philadelphia (PENN.) Temple *University Press*, 1992, p 243. Et enfin la référence, J. Habermas, « l'espace public : Archéologie de la publicité comme dimension constitutive de la sphère publique bourgeoise», Payot, paris, 2007.
[12] G. Rowe, L. Frewer, « A typology of public engagement mechanisms », Science, Technology and Human values, 2007, vol. 30.
[13] J. Parkinson, « *deliberative democracy in great Britain* » in instruments d'action publique et technologie de gouvernement, IEP Paris, 2004.

Parmi la littérature surabondante consacrée au sujet, l'énoncé de ces quelques considérations théoriques suffit à faire écho à certaines ses interrogations que soulèvent les démarche participatives à l'œuvre dans le contexte marocain.
Il ne nous appartient pas ici de les recenser ni même d'en caractériser toutes les expériences, tant s'en faut. Tout juste s'agit-il dans ce cahier de suggérer une entrée en matière à travers deux contributions qui explorent certaines des dimensions du sujet dans des configurations très différentes, à la fois dans l'espace (rural et urbain) et dans les domaines dans lesquels elles se déploient.

Ainsi, Kamal Lahbib figure incontournable de ce que l'on appelle le « mouvement social », ardent défenseur de la « cause participationniste ; et Mohamed Tamim fin connaisseur de l'anthropologie du développement en milieu rural, nous offrent à travers leurs contributions respectives deux angles de lecture de ce que donne à voir et à penser ce nouvel « ethos participatif » dans deux univers distincts.

D'un coté K. Lahbib s'efforce de conceptualiser l'émergence de cette dynamique au Maroc, principalement dans le domaine des actions de plaidoyer, dont il livre une lecture citoyenne et politique naturellement et explicitement engagée. Si la contribution de l'auteur est antérieure à la réforme constitutionnelle et au « printemps marocain », le constat de situation politique et morale qu'il dresse n'en reste pas moins valable en tous points et rappelle l'étendue des enjeux auxquels cette réforme était affrontée. Pour l'auteur, camper cet arrière plan contextuel est indispensable pour comprendre les ressorts de la dynamique participative dont le Maroc est le témoin. Cette dynamique porte en elle selon K. Lahbib les germes d'un renouveau de la pensée et de l'action démocratique à gauche.

Mohamed Tamim de son coté, dans un style plus académique, appuyé sur de précieuses références empiriques nous rapproche de l'examen de l'effectivité des démarches participatives et des dispositifs qui s'en réclament en matière de conduite de projets de développement en milieu rural. En révélant les écarts qui séparent la rhétorique louant les vertus de la participation et la réalité des démarches qu'elle génère, M Tamim suggère les dimensions incontournables de l'apprentissage, du tâtonnement et l'expérimentation inhérentes à pareilles démarches, mais

qui ne sauraient éluder les résistances et contraintes auxquelles leur mise en œuvre est confrontée. La cause est ici entendue : le recours croissant aux démarches participatives dans la commande publique mériteraient une évaluation systématique[14] pour vérifier si à travers ces démarches les pouvoirs publics « donnent le change ou changent la donne »[15]. Ce niveau d'interrogation pour pertinent qu'il fut n'épuise pas le sujet. Car nous savons que ce que désigne la « sociologie compréhensive de la mise en œuvre de l'action publique » a mis en évidence le caractère relatif de l'intentionnalité des acteurs (et de leur volonté initiale) et la dynamique propre et interne aux processus participatifs engagés, qui met en avant d'autres paramètres d'appréciation[16].

Toujours est-il que nous serions tentés de convenir, que la bonne gouvernance serait à la participation citoyenne ce que le gouvernement classique est à la représentation politique. Voilà en condensé ce que résumerait le crédo implicite qui parcourt toutes les stratégies discursives en matière d'action participatives. Or, la question est précisément de mesurer la part de rhétorique obligée dans les discours, de la réalité des pratiques qui s'en réclament. Ce travail reste à faire et à rendre public, autant pour pointer les détournements dont de telles démarches sont susceptibles, quand par exemple elles négligent la distinction nécessaire entre les phases de consultation, de concertation et de co-décision propres à toute action participative, mais aussi pour contenir les envolées lyriques autour des vertus supposées d'une participation tous azimuts[17].

De manière plus générale, il est entendu que la demande accrue de participation exprime au plus profond et partout dans le monde une insatisfaction à l'égard des mécanismes de la représentation politique

[14] Si le souci de l'évaluation progresse depuis peu dans les esprits, il reste que les meilleurs travaux dans ce domaine, objet d'une commande publique, et qui répondent à des exigences minimales aux plans méthodologique et éthique, ne sont en général publiés (quand ils le sont) que dans des « versions édulcorées ». C'est particulièrement le cas des travaux relatifs à l'INDH.

[15] S. Rui, "Changer la donne ou donner le change ?", Economie et Humanisme, n°382, 2007, p. 66-70.

[16] P. Lascoumes, P. Le Galès, « Sociologie de l'action publique », p 40, Armand Colin, Paris, 2007.

[17] Il arrive que la vogue de la participation traduise en dernier ressort le désarroi du politique entendu comme un discours sur des finalités. C'est ainsi que l'on peut interpréter la démarche qui à l'occasion de l'élection présidentielle de 2007 en France avait conduit la candidate S. Royal plutôt que de prévoir un programme politique à engager sa campagne sur l'écoute participative des citoyens, « c'est la société qui peut nous dire ce qu'il faut faire » indiquait elle.

classique. Il reste qu'à la différence des démocraties avancées, la difficulté du moment politique que nous connaissons tient au fait que l'intérêt croissant accordé aux démarches participatives intervient dans une séquence temporelle où le Maroc peine encore à stabiliser les bases de la représentation de son système politique. De ce point de vue la commande publique n'a eu de cesse de multiplier les signaux contradictoires. Deux exemples, sommairement évoqués ici, nous donnent un avant goût de ce que recouvre l'approche participative dans des domaines bénéficiant d'une attention publique particulière.

Ainsi en est-il de l'INDH, qui demeure sans doute et au moins sur le papier, le dispositif le plus abouti en matière de participation. A rebours du référentiel stratégique et organisationnel[18] affiché qui accorde une place de choix à tous les acteurs en matière de participation, l'INDH s'est avéré dans faits être une entreprise de marginalisation des élus locaux dans les dispositifs de concertation prévus. Tout s'est passé comme ci les pouvoirs publics, ou plutôt les initiateurs jouaient ici en quelque sorte la participation de la « société civile » (représenté essentiellement par les ONG) contre la représentation (les élus ! Cette « défaillance », volontaire ou non qui semblait inscrite dans l'acte de naissance de ce dispositif et de sa gouvernance, a du reste été pointé par tous les travaux d'évaluation du dispositif sur plusieurs sites.[19]

Sur un autre registre, on pourrait en dire bien davantage du récent processus constituant et notamment de « l'approche participative » qui a commandé l'élaboration de la Constitution de 2011, significative à plus d'un titre, et mériterait du reste, d'être sereinement évaluée. On se contentera de relever ici que l'opacité entourant l'organisation et le fonctionnement de ce que l'on a appelé le « mécanisme politique », est assez emblématique du peu de considération, y compris dans ses expressions les plus formelles, que l'on nourrit à l'endroit de la classe

[18] Par référentiel nous entendons ici l'existence d'*une vision* stratégique du développement humain, social et territorial, adossée à une *organisation institutionnelle* faisant une large place au principe de co-administration de l'action publique, enfin un *mode opératoire* qui enchaîne de manière linéaire les différentes étapes de la procédure de concertation, de validation et de suivi et d'évaluation des projets. Bref, un ensemble de règles formelles reconnues par les acteurs et légitimées comme telles.

[19] Voir notamment la somme de travaux commandée par l'ONDH en 2009 relatifs à l'évaluation des « perceptions » de l'INDH, de la « participation » dans l'INDH, et à la « convergence » de l'INDH avec les actions publiques sectorielles.

politique, censée au contraire et au moins pour la circonstance être « valorisée » !

Reste que le nouveau texte constitutionnel offre incontestablement un potentiel non négligeable au développement des actions participatives. Dorénavant les organisations politiques n'ont plus le monopole de l'action politique. L'action citoyenne dispose d'outils et de moyens d'action autonomes dont l'usage est susceptible de configurer puissamment les contours d'une démocratie en projet. Il faut en penser d'ores et déjà l'ancrage institutionnel et juridique. Si la démarche participative doit, comme le suggère la nouvelle constitution , irradier le cadre légal et institutionnel, et non demeurer au mieux un procédé dérogatoire au droit commun sans ancrage institutionnel tangible, il reste à décliner les modalités de cette évolution autant dans la révision de textes de loi qui touchent par exemple à des domaines aussi divers que les équipements structurants, le développement durable ou encore l'aménagement du territoire , que dans l'élaboration des nouveaux textes qu'appellent la constitution de 2011. Vaste programme donc que préfigure en pointillé la nouvelle donne institutionnelle.

Ali Bouabid.

La crise de la politique : *quelles alternatives* ?

Par Kamal Lahbib

Quelques préalables pour situer la contribution ci après :

- Il s'agit d'une contribution d'un activiste et non celle d'un chercheur. Elle repose davantage sur la réflexion du vécu.
- C'est une contribution fondamentalement d'un acteur associatif.
- Le positionnement est «à gauche». La notion de «gauche» dont les contours sont difficiles à tracer, fait référence essentiellement à un système de valeurs basé sur la démocratie, la justice sociale, l'écologie politique[20], la liberté, l'égalité de tous devant la loi, la répartition équitable des richesses. La notion de «gauche» traverse et transcende les partis politiques dits de gauche pour inclure tout groupement ou individu qui adhère à ce système de valeurs et œuvre pour sa défense ou sa mise en œuvre à tous les échelons de la vie sociale. Cette gauche était donnée gagnante lors des législatives de 2007, elle a perdu. Pourtant la conjoncture lui était favorable : chômage et sous-emploi, précarité et inégalités, insécurité sociale, morosité, immobilisme...
- Faut-il insister sur la nécessité d'un espace où les activistes et les chercheurs et intellectuels «revisitent les fondamentaux», réinterrogent les paradigmes, et puisent dans les nouvelles expressions démocratiques.

La confusion dans laquelle vit le citoyen met au premier plan deux impératifs :

- Tenter de comprendre : démêler l'écheveau des manifestations, perçues comme contradictoires et incohérentes, du champ politique et social, autant sur le plan conceptuel, qu'organisationnel et programmatique.

- Proposer et mettre en pratique des alternatives qui, dans le cumul pourraient faire émerger une nouvelle manière d'appréhender et de pratiquer la politique.

[20] Essentiellement dans sa dimension «éthique politique»

Bien des concepts reviennent en force sur la scène politique avec mille et une résonances et connotations ajoutant à la confusion qui règne et qui ne font que renforcer les penchants populistes.

Nous partirons des constats qui semblent aujourd'hui faire plus ou moins l'unanimité au sein des démocrates de gauche :

1. Le désenchantement : de la peur, liée aux années de répression systématique, les citoyens manifeste une perte de confiance dans les institutions. Une perte de légitimité s'installe peu à peu et qui ne peut, dans les conditions du Maroc, que conduire à un renforcement du pouvoir du Roi allant à l'encontre de ce que réclame la classe politique de gauche pour une nouvelle redistribution des pouvoirs.
2. Une dégradation de plus en plus forte de l'image de la classe politique toutes tendances confondues. Même les islamistes, malgré les conditions culturelles et sociales qui favorisent leurs discours populistes, pâtissent de cette dégradation de l'image.[21]
3. La fragmentation du champ politique qui, malgré toutes les déclarations d'intention, continue à connaître une hémorragie interne renforcée en cela par la pratique privilégiée des partis, à « aller chasser des têtes » dans les partis amis ou adverses réduisant leur rayonnement à un mouvement en vase clos. Il va sans dire que la pléthore de partis (26 lors des législatives de 2002, 36 en 2007, 30 en 2009), augmente le désarroi des citoyens qui peinent à distinguer les différences entre des discours et des pratiques qui se ressemblent. Ce phénomène est d'autant plus aggravé par la transhumance, le commerce politique et la vente aux enchères sans scrupules qui la sous-tendent.
4. La centralité de la corruption, sous ses multiples facettes, dans le champ politique[22]. Et selon toute évidence, la lutte menée pour la

[21] D'après un sondage effectué en Février 2007 pour le compte de l'Association 2007 Daba, 97% des sondés se situent en dehors de toute mouvance partisane et 65% sont convaincus de ne pas adhérer à un parti. 85% considèrent qu'une les élections terminées, on ne voit plus les partis. 77% considèrent que les partis politiques ne respectent pas leurs promesses
76% estiment que les partis politiques sont éloignés des préoccupations des citoyens, 71% estiment que la plupart des candidats ne pensent qu'à bénéficier d'avantages personnels après leur élection.

[22] Les marocains gardent en mémoire le scandale de l'usage de l'argent pour le renouvellement du Tiers de la 2ème chambre du 8 Septembre 2006. Soixante sept personnes ont été déférées devant la justice pour corruption, obtention et tentative d¹obtention des voix d'un ou de plusieurs électeurs en contrepartie de présents ou de dons. Parmi les personnes poursuivies, onze candidats élus ont été mis en examen à l'issue du scrutin pour

« moralisation » de la vie publique, non seulement se limite au menu fretin, mais obéit à ce que M. Tozy et B. Hibou ont qualifié de «recentrage politique»[23]. Constat amer pour une lutte contre la corruption qui s'apparente à des règlements de compte et à des actes expiatoires à l'attention de l'opinion publique. (Cour spéciale et procès des ministres en 1971-1972, campagne d'assainissement en 1996, vague d'arrestations et de procès en 2000 et 2006...)[24]. Pire, la lutte contre la corruption par le pouvoir central est une arme redoutable pour renforcer les rapports de servilité à un pouvoir autoritaire et non pour instaurer la primauté du droit et de l'éthique.

5. Un déclin de l'engagement politique et syndical[25] où l'abstention est une des manifestations qui exprime le refus du citoyen de cautionner des hommes politiques en perte de crédibilité et soucieux de leurs intérêts privés. Aussi paradoxal que cela puisse paraître, le séisme abstentionniste de 2007 peut être appréhendé comme la liberté de dire non à une certaine pratique de la politique et un appel à une nouvelle manière de faire de la politique. Dans le vide laissé par les forces politiques, les manifestations de cette liberté peuvent aller et vont dans tous les sens : exacerbation de l'individualisme, émergence des signes d'un retour aux clans et aux chauvinismes régionaux ethniques ou culturels…

6. Un mouvement social[26], certes actif et dynamique, mais tout aussi fragmenté que le champ politique. Si le mouvement social a marqué les mutations fondamentales qu'a connues le Maroc (mouvement des

---

corruption. Ces mesures ne semblent pas avoir eu un effet dissuasif : l'usage de l'argent a été décisif dans le scrutin des dernières élections communales et il le sera pour le renouvellement du Tiers de la 2ème Chambre.

[23] «Une lecture d'anthropologie politique de la corruption au Maroc : fondement historique d'une prise de liberté avec le droit», in Revue Tiers-Monde, 2000, Volume 41, n° 161.

[24] Voir M. Catusse, «Affaires, scandales et urnes de verre» in Robert Schuman Center, n°2002/38.

[25] Les résultats des Elections professionnelles ont révélé la faible représentativité des syndicats Ainsi, pour l'élection des membres des commissions paritaires dans le secteur public, les sans appartenance politique (SAP) ont obtenu 26,69 % des sièges et 64,26% dans le secteur privé.

[26] Le concept mérite une analyse pointue par la sociologie marocaine : le mouvement social est aujourd'hui assimilé sinon réduit au «mouvement de contestation» «*Al Haraka al ihtijajia*» réduisant l'apport du mouvement social à la seule fonction de protestation lui niant l'aspect fondamental de force de propositions et d'actions novatrices et alternatives. Par ailleurs, sommes nous réellement en face d'un mouvement au sens sociologique et politique du terme ou bien sommes nous face à des actions collectives qui n'arrivent pas encore à s'ériger en mouvement ?

femmes, mouvement des droits humains, droits culturels, droits économiques et sociaux..), il n'en reste pas moins que ce mouvement, issu et formé, pour les premières générations du moins, au sein des partis politiques, s'est détaché des partis en contribuant à leur affaiblissement, sans pour autant imposer un modèle social dans la pratique du terrain. Nous n'avons relevé aucune expérience globale de mise en place d'un ou plusieurs îlots d'une nouvelle gouvernance locale comme c'est le cas dans les pays d'Amérique Latine et particulièrement l'expérience de Porto Allègre au Brésil.

7. Dualité, ambivalence, paradoxe, reviennent souvent pour qualifier le pouvoir en place : des réformes remarquables ont été réalisées mais dans la sauvegarde, sinon le renforcement d'une culture ancrée dans la tradition, dans le maintien du pouvoir absolu, dans la sacralité. Le Maroc se trouve dans cette situation, pour reprendre l'expression de Gramsci où *" **Le vieux monde se meurt, le nouveau monde tarde à apparaître et dans ce clair obscur surgissent les monstres** "*.[27]

C'est dire que nous sommes face à une crise multiforme qui nécessite beaucoup de prudence dans les conclusions et de ne pas céder aux sirènes des condamnations, de la moralisation et de la manipulation idéologique de certains faits sociaux.

Cette crise est d'autant plus grave que la globalisation et les retombées de la crise financière[28], ne permettent plus de penser local ou national, mais nécessitent à tous égards de penser des solutions à l'échelle régionale et mondiale y compris dans la cohérence des alliances pour faire face aux mutations géostratégiques qui se dessinent et qui annoncent la fin d'un monde unipolaire.

Ces constats énumérés, nous essayerons, d'en analyser quelques aspects qui s'articulent autour de trois questions :

-Sommes-nous face à une crise de la citoyenneté ?
-Sommes face à une crise de la politique ou une crise de la représentation et une crise de la démocratie représentative ?
-Quelles alternatives à la lumière des expériences internationales ?

[27] G. Massiah : «Le mouvement citoyen mondial», Cedetim, Paris, octobre 2002.
[28] Les effets sont ressentis au niveau de l'immobilier, du tourisme, des textiles. Ce dernier secteur-clé de l'industrie nationale, a perdu 47761 emplois sur l'année 2008, selon une enquête menée par le ministère de l'emploi.

Une Citoyenneté en crise ou revanche de l'assujetti ?

Partant de la définition :

- La citoyenneté se définit comme une participation à la vie de la cité.
- C'est un lien social établi entre une personne et l'État qui la rend apte à exercer l'ensemble des droits politiques attachés à cette qualité sous réserve qu'elle ne se trouve pas privée de tout ou partie de cet exercice par une condamnation pénale (privation de droits civiques).
- En ce sens, le statut juridique de citoyen est un statut de liberté. Un citoyen peut choisir de participer (*citoyen actif*) ou non (*citoyen passif*) à la vie publique.
- La citoyenneté manifeste aussi le rattachement à une même communauté politique, la nation.
- Enfin, la citoyenneté est la manifestation d'une identité culturelle et d'une histoire commune.

Partant des droits et obligations :

- des droits civils et des libertés essentielles : se marier [29], être propriétaire, droit à la sûreté, à l'égalité devant la loi (notamment fiscale), devant la justice et dans l'accès aux emplois publics, liberté de pensée, d'opinion et d'expression, liberté de religion, de liberté de circulation, liberté de réunion, d'association ou de manifestation ;

  - des droits politiques : droit de voter, d'être élu, droit de concourir à la formation de la loi par la voie des représentants qu'il élit (l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789).

  - des droits sociaux **:** le droit au travail (à ne pas confondre avec le «droit au travail dans la fonction publique» qui s'apparente dans sa revendication à la recherche d'une rente), de grève, droit à l'éducation, à la Sécurité sociale.

  - Le citoyen doit aussi remplir des obligations : respecter les lois, participer à la dépense publique en payant ses impôts, s'informer, participer à la défense du pays. Toutefois, cela

[29] Ce n'est pas une évidence absolue : les mariages inter-confessionnels, essentiellement entre juifs(ves) et musulman(e)s relève de «contre nature» et la progéniture qui est issue de ces relations est souvent acculée à aller chercher une identité sous d'autres cieux.

n'enlève en rien la légitimé de la «désobéissance civile»[30] comme un acte collectif, public et pacifique qui transgresse une règle du droit positif, considérée comme inique, de là l'importance d'une des recommandations de l'Instance Equité et Réconciliation sur la primauté du droit international sur le droit national.

Partant des valeurs

- **La civilité** : il s'agit d'une attitude de respect, à la fois à l'égard des autres citoyens (ex : politesse), mais aussi à l'égard des bâtiments et lieux de l'espace public (ex : transports publics). C'est une reconnaissance mutuelle et tolérante des individus entre eux, au nom du respect de la dignité de la personne humaine, qui permet une plus grande harmonie dans la société.
- **Le civisme** : il consiste, à titre individuel, à respecter et à faire respecter les lois et les règles en vigueur, mais aussi à avoir conscience de ses devoirs envers la société. De façon plus générale, le civisme est lié à un comportement actif du citoyen dans la vie quotidienne et publique. C'est agir pour que l'intérêt général l'emporte sur les intérêts particuliers.
- **La solidarité** : les citoyens, dans une conception classique, ne sont pas de simples individus juxtaposés, mais un ensemble d'hommes et de femmes attachés à un projet commun. Elle correspond à une attitude d'ouverture. Dans ces conditions, la solidarité, qui consiste à venir en aide aux plus démunis, directement ou par le biais des politiques publiques (ex : impôt redistributif) est très directement liée à la notion de citoyenneté.

Ces trois valeurs donnent à la citoyenneté tout son sens en ne la limitant pas à l'exercice du droit de vote.

Il n'en reste pas moins qu'aujourd'hui, il ne paraît pas suffisant que les citoyens disposent de droits, il semble nécessaire qu'ils les exercent.

C'est là toute la question de la participation active des citoyens. Or, à l'heure actuelle, notre société semble atteinte d'une certaine apathie citoyenne. L'abstention massive lors des élections de 2007 pourrait être un signe inquiétant du retrait des citoyens de la vie publique et serait de ce fait un acte délibéré de désavouer les partis et les institutions.

[30] Comme le stipule l'article 2 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen ; «le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'Homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté et la résistance à l'oppression.»

Or force est de constater que la citoyenneté présente des manifestations d'une grave crise :

- Les Incivilités : détériorations de biens publics, non respect du code de la route, pollution de l'environnement (ce qui ne réduit aucunement la responsabilité des entreprises et des prédateurs de toutes sortes), drapeau national brûlé et la liste est longue…
- La violence : de l'agression dans les rues aux hooligans à la sortie des terrains de football, à l'émeute, aux groupes qui se substituent à l'Etat dans l'exercice de la «violence légitime» (ce qui, en aucun cas ne justifie la répression étatique) essayant d'imposer par la force un nouvel ordre moral.http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/citoyen/enjeux/crise-citoyennete/exclu-est-il-encore-citoyen.html
- L'exclusion est aujourd'hui un élément central du débat public. Elle remet en cause la citoyenneté sociale des exclus même si un exclu est toujours un citoyen au sens juridique du terme. L'égalité politique et juridique ne suffit pas à fonder le lien social. L'action de l'État en faveur de la réduction des inégalités sociales doit alors être envisagée comme une condition et une conséquence de l'affirmation de l'égalité des citoyens et de l'exercice concret de la citoyenneté et pose le problème politique de la redistribution des richesses. Les dispositifs mis en œuvre par l'Etat afin de lutter contre l'exclusion. (INDH[31], AMO, habitat social, *Mouquawalati*…) ne semblent pas avoir atteints les résultats souhaités ni toucher aux fondements même de l'injustice sociale.

De l'action collective au mouvement, du quartier au village planétaire : l'espoir demeure vers une citoyenneté universelle

Paradoxalement à ces manifestations de crise de la citoyenneté, la vitalité des mouvements sociaux témoignent d'une réelle participation à la vie publique.

[31]Selon une dépêche de la MAP de Juillet 2009 «Le bilan de l'INDH, à fin juillet 2009, s'élève à 18.755 projets ayant profité à 4.601.230 bénéficiaires, avec un montant global de 11,13 milliards de dirhams». Mais «Au vu de l'état des lieux actuel, de la place et du rôle effectivement attribués aux autres acteurs, dont les ONG, il est à craindre que la médiatisation et le «marketing politique» soient favorisés au détriment de la philosophie, des principes, des valeurs, des approches et des outils de l'INDH en tant qu'exercice pédagogique d'apprentissage de la gouvernance locale.» in Mémorandum présenté par un Collectif associatif en 2007.

Les nouveaux mouvements sociaux se démarquent des mouvements traditionnels par leurs acteurs et les formes concrètes qu'ils prennent. Sans être spontanés, ils ne sont pour autant le fait ni des partis ni des syndicats. Ils ont contribué à placer sous le feu des médias des formes spécifiques d'action : occupation de la rue, pétitions, doléances, recours à la justice, usage (pluriel) d'Internet, modalités spécifiques d'expression (la chanson est aujourd'hui l'expression par excellence d'un ras-le-bol d'une jeunesse plus ou moins désemparée), recours à des formes spectaculaires d'action attirant l'attention des médias comme ce fut le cas des diplômés chômeurs (dont les sit-in font partie du décor de la capitale), qui ont tenté de s'immoler par le feu, etc.

Les raisons des contestations sont essentiellement liés à l dégradation du pouvoir d'achat (eau, électricité, transports, accès aux soins …), d'autres manifestent contre l'insécurité, d'autres encouragés par l'INDH, réclament des projets sociaux de développement pour le désenclavement de leurs villages…Ces manifestations, sit-in et marches pacifiques touchent des villages perdus, ignorés : à Oued Zem, Tighza, Mrirt, Itzer, Aghbalou, Boumya, Lakbab, Tata, Ifni, Sefrou, Imilchil, Errachidia, Figuig, Tahla… Ces zones reculées, oubliées, reléguées dans le « Maroc inutile » bougent surmontant pour certaines, comme la région de Khénifra, le choc et la peur des atrocités de la répression de 1973.

La lutte pour la sauvegarde de l'environnement sort également du cadre aseptisé des séminaires pour être adoptée par les populations encadrées par des associations locales. Tantôt c'est la dénonciation du pillage des sables des plages par les entreprises de bâtiments, tantôt la pollution des nappes phréatiques par les usines et les décharges municipales, contre des projets touristiques qui menacent l'écosystème et récemment un mouvement se prépare contre la poussière des mines de phosphates.

Des sit-in plus politiques, mais aussi élitistes, sont organisés par quelques partis de gauche et des associations de défense des droits de l'homme contre la violence de l'Etat (un réseau s'est constitué à cet effet nommé «Réseau National Contre l'Agression Excessive des Pouvoirs Publics Contre les Citoyens»), contre l'accord de libre échange avec les USA, contre la visite de Rumsfield au Maroc, contre la tenue du sommet de l'OTAN, contre l'usage scandaleux de l'argent pour l'achat des candidats et des grands électeurs lors des dernières élections pour le renouvellement du tiers de la Chambre des Conseillers, sit-in pour la vérité et la justice et contre l'impunité avec bougies et fleurs.

A cela il y a lieu d'ajouter la possible contagion de la Kabylie avec les manifestations organisées par les associations amazigh, le drame des subsahariens pour qui le Maroc est un lieu de transit qui dure, avec ses lots de xénophobie et d'imprévus, une jeunesse au chômage subjuguée par le mirage de l'eldorado européen, la fronde des populations du Sahara, la difficile réconciliation avec le Rif marginalisé pendant des décennies et la récente crise financière mondiale.

Mondialisation et nouvelles technologies obligent, les «*hacktivistes*», qui n'ont rien à avoir avec la génération des «cybers-militants» participent à cette résistance en menant des attaques virales contre les sites américains et israéliens : un jeune hacker de 18 ans a été condamné à 2 ans de prison pour s'être attaqué aux sites de grandes entreprises américaines…Par ailleurs le groupe «*Team Evil*» s'est attaqué en juin 2006 à 850 sites israéliens clamant que «tant que vous tuerez des Palestiniens nous tuerons vos serveurs». C'est une nouvelle génération qui se délecte de la performance technologique mais qui reste sujette aux effets médiatiques d'*El Jazira*, qui estime que Nasrallah a sauvé l'honneur des arabes. L'ère de la cyber-guerre est ouverte. Toutes ces contestations témoignent des avancées importantes du pays dans l'élargissement des libertés. Ils témoignent également d'une mutation profonde dans le comportement. Nous sommes loin des explosions violentes de 1981 et de 1984, mais nous sommes aussi loin des réactions de la violence systématique et généralisée de l'Etat. Les mouvements de protestation sont tantôt réprimés, tantôt autorisés ou voulus, tantôt tolérés.

L'Associatif : solution miracle ?[32]

La tentation est grande. Le poids économique et social des associations contribue fortement à cette conclusion

Dans son ouvrage: Economie sociale[33], T. Jeantet relève que, hors fondations, coopératives et mutuelles, les associations couvrent

- en Europe de l'Ouest 7% de l'emploi non agricole.
- Pays-Bas : 12,6 % de l'emploi.
- Espagne : 4,5% de l'emploi, 3 600 000 membres.
- Belgique : 48 000 associations, 9,6% de l'emploi, 5% du PIB.
- Pologne : 36 500 associations, 85 000 salariés.

[32] Voir le travail remarquable réalisé par la revue du Mauss : «Une seule solution, l'association ? Socio-économie du fait associatif» in La Revue du Mauss, La Découverte, 1998, 365 p

[33] Source T. Jeantet, « Economie sociale », La Documentation Française, 2006.

- Japon : 14 160 associations, 849 000 salariés, 694 milliards de yens de production, 4,5% du PIB.
- Etats-Unis : 7,2 milliards de dollars de production.
- Québec : 3 941 associations, 45 080 salariés, 1% du PIB.
- Brésil : 0,7 milliards de dollars de production.
- Chine : 2,8 milliards de production.

Au Maroc, l'étendue et la diversité du monde associatif offrent un champ fertile pour l'expression et le développement de la citoyenneté. Mais le mouvement associatif n'est pas naturellement vertueux. Sans compter qu'il constitue un défi pour l'observateur qui veut en prendre une mesure exacte : peu d'instruments d'analyse, pas de statistiques, dépourvu de préoccupation historique propre : la liberté et le foisonnement qui le font vivre ne s'embarrassent ni de mémoire ni d'archives, encore moins de classement. Les pouvoirs publics eux-mêmes ne jouent qu'un rôle de dépôt et de contrôle sécuritaire en amont. La démographie associative, en tant que démarche d'intérêt public, est encore à créer. Nous ne disposons d'aucun chiffre fiable, ni de nomenclature, ni du poids économique des associations.

La perception du poids des associations dans la vie nationale devient cependant plus sensible, et dans tous les domaines, y compris dans l'économie et l'emploi. L'État et les collectivités dépendent de plus en plus de ce partenaire incontournable et protéiforme. Il devient, pour eux, de plus en plus indispensable de le mesurer.

La tentation est grande de croire que la solution à la crise politique et de citoyenneté, est l'associatif. L'Etat, dans un triple souci d'une part de marginalisation des partis politiques, d'approche dite «participative» selon les exigences de la Banque Mondiale essentiellement et enfin de s'appuyer sur une «force» éclatée, fragile de médiation qui ne remet pas en cause le système politique est tenté de miser sur cette solution miracle.

Il faut croire que des expériences sous d'autres cieux (démocratiques il faut souligner) ont montré à quel point l'associatif est porteur d'alternatives.

Le nouveau mouvement civique, à l'échelle planétaire, qui se manifeste à tous les niveaux (du quartier et du pays rural jusqu'aux ensembles continentaux et à la planète) et sur tous les sujets est bien l'héritier des mouvements ouvriers et des mouvements de libération, dont il partage les grandes valeurs fondamentales : droits de l'homme, principes démocratiques, laïcité, solidarité, justice sociale ...Mais il diffère

fondamentalement des précédents dans sa démarche, qui conduit précisément à une vision entièrement nouvelle des façons de "faire de la politique" et des exigences éthiques qu'elle implique[34] :

- En premier lieu, il ne s'appuie sur aucune idéologie préétablie, mais voit coexister positivement toutes celles et tous ceux qui font leurs, quelques valeurs essentielles (résumées dans la Charte de Porto Alegre);
- il ne s'organise pas suivant une forme hiérarchique traditionnelle (parti ou syndicat), qui pose la question centrale de l'exercice du pouvoir en son sein, mais dans un emboîtage de réseaux, où les notions même de centre et de périphérie fluctuent avec la nature des problèmes et des mobilisations ;
- en troisième lieu, le mouvement civique contemporain ne se donne pas un programme politique complet, mais construit des propositions alternatives, conformes à ses valeurs fondamentales, à chaque fois que l'urgence l'exige et que la mobilisation le permet ; ce qui lui permet de rester à l'écoute des populations et d'avoir une grande capacité de réaction ;
- en quatrième lieu, ce mouvement ne résout pas ses contradictions inévitables (en ce qu'elles reflètent la formidable richesse pluraliste dont il est porteur) par des rapports de force, mais par une acceptation raisonnée de l'état de ses consensus et dissensus, qui conduit à des mobilisations communes plus ou moins larges, où chacun demeure le seul juge de son propre engagement ;
- en cinquième lieu, cette élaboration de politiques alternatives ne se laisse pas enfermer dans de vieux clivages stratégiques, comme celui opposant réformistes et révolutionnaires : si cette démarche protéiforme ne raisonne pas en termes de rupture globale, elle tend cependant à révolutionner l'ordre des choses : à la dynamique sociale mondiale entraînée par l'accumulation du capital, elle s'efforce d'en substituer une autre, fondée sur la conquête et l'exercice des droits ;
- en sixième lieu il est jaloux de son indépendance et autonomie par rapport aux Etats et aux structures partisanes ;
- en dernier lieu, le projet du mouvement civique, vise finalement "moins de prendre le pouvoir que de le changer", prenant de ce fait une distance par rapport au paradigme qui a dominé la pensée de

[34] Pour une politique citoyenne : *faire de la politique autrement* – Forum de la Gauche Citoyenne – 2003.

gauche marocaine durant plus de cinquante ans : «Changer le monde par l'État», par la prise de pouvoir !

Ces caractéristiques, propres aux mouvements sociaux alter-mondialistes, ne sont pas encore la caractéristique fondamentale du mouvement social marocain. Un travail en profondeur est engagé pour l'inscrire dans cette mouvance.

Le désarroi des idéologies et des institutions publiques ne justifie pas une vision messianique de la société civile dont l'auto régulation viendrait se substituer aux régulations publiques défaillantes. L'idée que des ONG, auto-instituées comme «représentantes du peuple», pourraient être des alternatives aux partis politiques est dénuée de sens. Par contre, c'est au sein des sociétés que vont devoir se réinventer et que commencent à se réinventer des alternatives au modèle économique et politique dominant : des alternatives politiques, par le développement de réseaux d'informations et d'échange d'expériences internationaux et par l'émergence de nouvelles formes d'organisation de l'action collective ; des alternatives économiques en contribuant à inventer des formes de production, d'échange, de consommation plus responsables, plus solidaires depuis l'échelle micro locale jusqu'à l'échelle planétaire.[35]

L'inscription du Maroc dans la voie du néo-libéralisme, qui passe par la privatisation des services publics, a aggravé la fracture sociale. La croissance affichée n'est d'aucune utilité si elle se résume à un «*fétichisme de la production*». Comme le souligne Alain Lipietz «*La croissance du bien-être des [uns] passe par la décroissance des gaspillages des [autres]*», [36]

La résistance tout en étant un phénomène légitime et salutaire, est révélatrice d'une crise sociale et politique. Cette expression du mécontentement social ne peut être résolue par la violence et l'approche sécuritaire étatiques qui ne font qu'attiser le ressentiment général

Le dilemme est commun à tous les pays émergents en phase de transition. Les états sont pris entre l'enclume des aspirations de l'écrasante majorité de leur population à un niveau de vie minima et le marteau des injonctions des institutions financières internationales.

Derrière ces paradoxes, c'est la question fondamentale qui nous taraude l'esprit de savoir comment faire de la "mobilisation de la base" une nécessité qui permettre des changements politiques significatifs et des

[35] Pierre Calame, « Les défis des ONG face à la crise des régulations politiques », Contribution à l'ouvrage collectif, Alternatives économiques, 1998.
[36] A. Lipietz in Alternatives économiques, hors-série Mai 2002.

réformes institutionnelles propices à un développement social, et pour garantir les droits ? Quelles formes de militantisme mettre en place en cette période de restructuration socio-économique que traverse actuellement le monde? Ce qui est certain c'est que sans une rénovation et une restructuration du camp démocratique aujourd'hui faible, divisé, coupé des masses, vieillissant et fermé, le processus engagé d'ouverture démocratique bénéficiera aux courants intégristes qui sauront bénéficier des principes démocratiques pour mieux étouffer la démocratie.

Les partis politiques et les partis de gauche en particulier, devraient apporter une attention toute particulière à ce mouvement, sans velléités d'absorption, ni d'instrumentalisation. Il s'agit d'abord de le comprendre selon de nouvelles grilles.

La crise de la démocratie de pure délégation

Un constat s'impose : les citoyens ont boudé les urnes malgré toutes les avancées juridiques et les efforts déployés pour la participation.

En effet,

- L'âge de vote a été ramené à 18 ans.
- Un accord moral a été convenu avec les partis politiques pour un quota de 20% de jeunes et 20% de femmes dans l'ensemble des organes décisionnels pour ouvrir les partis sur le sang neuf.
- Un nouveau code électoral pénalisant la corruption.
- Une nouvelle loi sur les partis.
- Un seuil d'éligibilité qui aurait du pousser les partis à des coalitions et simplifier le choix du citoyen.

Des efforts sans précédents ont été déployés, en dehors des efforts de l'Etat :

- L'Institut national pour la jeunesse et la démocratie initie la jeunesse marocaine à la politique.
- Banque mondiale, UE, USAID, MEPI, PNUD, ACDI, Ambassades, ONG internationales… mettent la participation des jeunes parmi leurs priorités.
- le secteur privé à travers la Commission entreprises et proximité sociale.

L'expérience de 2007 Daba (indépendamment des critiques sur les failles éventuelles qu'on pourrait lui reprocher) a été unique et sans précédent par sa démarche et son ampleur.

- 500.000 jeunes touchés par la caravane de la citoyenneté qui a sillonné les zones urbaines et rurales du pays.
- 170.000 jeunes ont assisté aux concerts de musique animés par des groupes appréciés par eux et crédibles auprès d'eux et servant de relais aux messages de participation au scrutin.
- 250.000 guides du citoyen ont été distribués à des jeunes pour les initier à un champ partisan pléthorique.
- + de 2.000.000 *flyers* ont été distribués.
- 15 conférences dans des grandes écoles et universités, auxquelles ont participé des milliers d'étudiants.
- 20.000 visiteurs du stand 2007 Daba au forum de l'étudiant.
- 53.000 visiteurs du salon de l'informatique.
- 26 partenariats avec des associations ou des réseaux d'associations régionales ou locales partout au Maroc, ce qui a constitué des relais auprès de centaines d'associations et de dizaines de milliers de jeunes dans toutes les régions du Maroc.
- 10 spots publicitaires faits par les jeunes pour l'incitation à la participation politique.
- Une confrontation avec les partis politiques a été organisée à travers les assises régionales de la démocratie dans dix villes du royaume connaissant une moyenne de 500 participants par rencontre.

Force est de constater que la démocratie représentative est en panne

1. **Son ampleur est universelle**. Cette aggravation du désenchantement civique connaît une évolution comparable dans la plupart des pays développés : Europe, États-Unis, Japon, l'ensemble des pays développés et semi-développés, où la démocratie est ancienne, connaissent une même crise de la délégation politique, même si elle prend évidemment à chaque fois des formes nationales particulières.

2. **Ce croisement des approches temporelle et spatiale** souligne que la démocratie représentative est aujourd'hui parvenue à un moment critique de son évolution que l'on ne saurait comprendre à partir des seules données des aléas de la vie politique habituelle (même si celles-ci doivent également être prises en compte). Car ce qui est ici en cause relève bien plus fondamentalement de l'évolution des sociétés modernes, de leur

imaginaire collectif et des capacités de projection collective dans l'avenir. La crise de la représentation politique est avant tout le sous-produit de la perte de sens de la politique, autrement dit de sa capacité à agir sur l'amélioration du futur de chacun et notamment celui des générations futures.

3. **Généralité de cette crise** : institutions publiques, partis, syndicats, entreprises ... sont atteintes par cette crise de la délégation ; par contraste, associations et quartiers gardent la confiance des citoyens : la proximité entre représentants et représentés, joue certainement un rôle décisif dans ces sentiments de rejet ou d'appartenance.

4. **Irréversibilité de cette crise** : dans les faits, les progrès des transports et des communications ont notamment transformé les conditions d'exercice de la représentation, mais cette dernière reste marquée par la prédominance de l'univers du sacré et des origines religieuses de la souveraineté. La double distance culturelle et géographique ne cesse de se réduire : cela est vrai sur le plan culturel, la différence de niveau de formation (généralisation de l'alphabétisation et progrès quasi-permanent du niveau moyen d'études) et d'information s'estompe progressivement entre gouvernants et gouvernés ; cela est non moins vrai sur le plan géographique : progressivement, amélioration des moyens de transport, développement de la radio, puis de la télévision, enfin, désormais, Internet, mettent les citoyens dans un contact beaucoup plus fréquent avec le champ de la politique et des décisions publiques.

5. **les postures d'exclusion politique** (non inscription sur les listes électorales; abstentions répétées et croissantes pour tous les types d'élections; votes blancs et nuls se doublent d'un attrait du populisme : celui-ci contribue à expliquer le développement de l'extrême droite, sur fond de conflits au proche orient et de peur du terrorisme, après le 11 septembre. Plus insidieusement, dans cette déshérence politique croissante des classes populaires, il n'est pas toujours nécessaire de professer des idées extrémistes pour séduire un temps une partie significative de l'opinion.

Une alternative : la démocratie participative

Cette alternative passe nécessairement par une transformation des échelles de territoire et l'éclatement des pôles de la décision, à savoir, la régionalisation et la démocratie participative.

La démocratie participative[37]

- est une expérience de **démocratie active** (sans la médiation passive de la représentation), directe (le peuple s'assemble),
- **elle est locale** (pour traiter d'affaires proches, dans lesquelles chacun est impliqué et dont il a une connaissance immédiate)
- Elle est dotée d'un **pouvoir de décision** (concernant, par exemple, la répartition d'un montant limité du budget municipal) et dans laquelle *pas un n'est laissé pour compte*.

Objectifs de la démocratie participative

1. Amélioration de la gestion locale avec et au bénéfice des déshérités.

Ce qui suppose**:**

- l'articulation avec la démocratie représentative, ce qui suppose l'existence d'une réelle démocratie représentative
- la volonté politique des élus pour la participation des populations dans la décision des politiques de gestion locale
- Une population impliquée et organisée (par quartiers, par rues, par thèmes…)

2. Agir sur le lien social en vue de :

- La paix sociale.
- La culture du consensus.
- La prise en compte des besoins des uns et des autres.
- La solidarité, l'équité.

Cela suppose des lieux et des espaces ouverts de rencontres où la liberté d'expression est garantie

3. Réinventer la démocratie :

- Par le civisme et la participation citoyenne.
- Par l'intérêt à la chose publique.
- Par l'information et la gestion transparente.
- Par la participation aux processus de la prise de décision : combiner la démocratie directe et la démocratie représentative.

[37] Le Budget Participatif a été implanté pour la première fois à la ville de Porto Alegre en 1989.

- En élevant le débat du local au global, du quartier au national, du vécu quotidien au système politique.

Dispositifs de la démocratie participative :

- La Charte de fonctionnement ?
- Un dispositif administratif

- l'assemblée de quartier,
- le conseil de quartier,
- la commission de quartier.

- Une politique de la ville où le moment fort est la discussion sur le budget.
- Les Conseils Populaires qui sont chargés de discuter et d'organiser la consultation lors de l'élaboration des politiques municipales. Ils sont généralement composés d'associations populaires. Il s'agit d'organismes autonomes, avec leurs propres statuts, non subordonnés à l'Administration municipale.
- Les Conseils sectoriels, quant à eux, sont liés au pouvoir exécutif municipal. Composés de représentants de l'exécutif, du législatif et des associations, ils permettent de suivre la mise en œuvre de la politique municipale dans chaque secteur. Ils sont des organes de consultation et d'inspection.

Le budget participatif : *Outil de la démocratie participative*

●**Première évidence** : concept nouveau né au Brésil, à Porto Alegre, après les élections municipales de 1988 qui ont élu une coalition de gauche dominée par le Parti du Travail brésilien.

● **Deuxième évidence**, cette expérience novatrice a été créée au Sud et elle commence à s'exporter vers l'Europe. Elle inverse ainsi les relations de domination-dépendance en usage dans la coopération internationale au développement.

●**Troisième évidence**, cette pratique qui a pris une ampleur inattendue au Brésil et en Amérique latine, dépasse la conception occidentale de démocratie représentative puisqu'elle implique la participation et la décision des habitants à l'élaboration du budget municipal.

Le budget participatif est une manière de rééquilibrer l'articulation entre la démocratie représentative et la démocratie participative.

- La première caractéristique du BP est que la souveraineté issue d'un processus électoral est cédée à un ensemble d'assemblées régionales et thématiques qui opèrent d'après des critères d'universalité participative. Les citoyens se retrouvent investis de pouvoirs délibératifs.
- Le budget participatif est basé sur le principe de l'auto-régulation souveraine, c'est-à-dire, la participation comprend un ensemble de règles qui sont définies par les participants eux-mêmes.
- Le budget participatif privilégie les secteurs les plus pauvres de la population.

Les budgets participatifs ont gagné un nombre grandissant de municipalités. Même si le PT reste le pôle innovant, une partie des budgets participatifs sont menés par des villes aux couleurs politiques différentes.

Les autres expériences sur le continent ont lieu principalement au Pérou, en Equateur et en Bolivie. Au Venezuela la démocratie participative a été introduite dans la Constitution. Quant à l'Europe, un certain nombre d'expériences commencent à voir le jour en Espagne, Italie, Belgique, France et Allemagne

Quatre principes de base pour le budget participatif :

- réorienter les ressources publiques en direction des plus pauvres;
- créer de nouvelles relations entre municipalités et citoyens, c'est-à-dire une autre manière de gouverner;
- reconstruire le lien social et l'intérêt général;
- inventer une nouvelle culture démocratique et mobiliser le sens de la citoyenneté. C'est aussi un défi pour sortir des rapports de clientélisme qui dominent la vie politique et améliorer la justice sociale en donnant le pouvoir de décision et de contrôle à tous les citoyens et citoyennes.

La démocratie participative repose sur :

- Une réelle démocratie représentative.
- Une réelle décentralisation avec des pouvoirs étendus y compris les pouvoirs législatifs.
- Une volonté politique des élus à faire participer la population dans le processus décisionnel.
- Un mouvement social fort et structuré.
- Une société civile autonome et puissante.
- Une convergence entre les élus, les associations et la population.

- Une gestion transparente.
- Un ancrage au niveau de la réalité des quartiers.
- Une liberté d'expression, d'information et de réunions assurées.

Cela suppose de mon point de vue :

- Se mobiliser pour une véritable régionalisation et décentralisation qui doit mener vers la constitution de gouvernements locaux.
- Revoir l'attitude des démocrates concernant le vote et le renforcement de la démocratie représentative.
- Renforcer la concertation avec les partis politiques démocrates de gauche à même de contribuer à une réelle participation des citoyen(ne)s à la gestion locale démocratique sur la base d'une relation éthique et politique contractuelle qui ne remette pas en question le principe et l'effectivité de l'autonomie du mouvement social.
- Renforcer l'ancrage du mouvement social au niveau local et transformer l'apport économique en projet politique réalisable sans étouffer l'utopie qui est la nôtre.
- Développer des zones pilotes (des «bases rouges») qui échappent aux normes du libéralisme sauvage : assumer la charge de co-gestion de la chose publique.
- Redéfinir la relation à l'Etat et les choix stratégiques entre la démocratie de confrontation et la démocratie de participation et de concertation et dépasser l'attitude ambiguë et ambivalente vis à vis de l'Etat.
- Travailler sur la légitimité et la crédibilité du mouvement associatif par le respect d'une déontologie et d'une éthique basée sur la démocratie interne et sur la transparence et l'intérêt collectif.
- Elargir les espaces de libertés tout en revisitant avec courage le rôle de la presse dans la construction démocratique.

Largement ignorées même en Europe, et souvent dévoyées dans leurs usages, ces formes démocratiques émergentes ont le mérite d'ouvrir des solutions, fragiles, limitées, insatisfaisantes à ce déficit de participation. Suspectés de servir les intérêts des acteurs les plus puissants, ces dispositifs méritent à tout le moins d'être discutés et critiqués, mais aussi d'être pris au sérieux et expérimentés.

Seule la gauche recomposée, avec une nouvelle manière d'appréhender la politique, avec une nouvelle philosophie organisationnelle, non bureaucratique, ouverte, sans velléités d'hégémonie est en mesure de porter ce projet et de répondre aux défis d'un libéralisme sauvage, de

faire face à la guerre globale, aux retours identitaires … pour un Maroc, un Maghreb meilleurs, un monde meilleur et possible.

Retours d'expériences en matière de participation des populations dans des projets de développement au Maroc.

1. Introduction

L'émergence ou la reprise récente des notions de «participation des populations», ou de «développement participatif» a un lien certain avec les nouvelles exigences de «l'aide au développement»[38], dans le cadre du développement international. Ceci notamment depuis le début des années 1990 qui coïncide avec l'apparition du paradigme du «Développement Humain Durable (DHD) développé par le PNUD[39], dont le rapport de 1993[40] est consacré à la participation populaire. Le contexte est marqué, faut-il le souligner, par le grand pas pris par l'économie de marché au détriment de la planification centralisée[41], et par le changement brutal de lexique dans le discours dominant sur le développement, reléguant à l'arrière plan une terminologie issue de la pensée marxiste et mettant en exergue, comme pour rechange, le paradigme du DHD dont la «participation» n'est qu'une des composantes[42]. Tout en reconnaissant les efforts déployés pour l'analyse de la situation actuelle au regard du DHD et la proposition d'outils dynamiques de mesure des progrès par pays (IDH[43]), la toile de fond du nouveau discours sur le développement reste le capitalisme dont le fond n'est plus interrogé. «Participer», peut avoir deux significations : l'une passive, dans laquelle on subit un processus dans lequel on est impliqué

[38] Voir notamment «Vers un éco-développement participatif », Etude thématique du Fonds d'Equipement des Nations Unies, octobre 1992.

[39] Rapport mondial sur le développement humain ; PNUD, éd. Economica, Paris, 1993. .

[40] Le premier rapport mondial sur le développement humain est publié en 1990 ; il met en exergue la notion d'indicateur de développement humain (IDH). Le deuxième rapport, publié en 1991, s'intéresse au financement du développement humain et au rôle des gouvernements qui doivent restructurer leurs budgets et les réorienter vers des priorités sociales.

[41] Symbolisé par la chute du mur de Berlin le 9 novembre 1989 et l'apparition des nouveaux Etats indépendants de l'Ex-URSS.

[42] D'après les documents du PNUD, les notions composant ce paradigme sont au nombre de huit : (1) Créer et renforcer les capacités nationales (2) Elargir l'éventail des choix, (3) Protéger l'environnement, (4) Développer la coopération internationale, (5) Utiliser des technologies de pointe protégeant l'environnement, (6) tenir compte du genre et des pauvres, (7) Centrer le développement sur l'homme, (8) Faire un développement participatif.

[43] Indice de développement humain.

(elle se fait alors sous la contrainte), et positive, lorsque l'on engage une part de sa responsabilité dans la réalisation d'un processus donné[44]. C'est dans le deuxième sens qui est concerné dans le texte présent.

Pour le cas du Maroc, en dehors du dispositif institutionnel en vigueur relatif à la démocratie représentative (élections locales notamment), et des formes autochtones d'organisation des populations par elles-mêmes, la «participation des populations» dans des projets de développement demeure une initiative exogène, largement impulsée par les organisations du système des Nations Unies et par les bailleurs de fond. La notion de *participation,* appelle son alter ego qu'est la *proximité* ; on ne peut espérer solliciter la participation d'une population sans descendre à une échelle géographique et territoriale qui rend possible le contact, la discussion, la convivialité et la négociation des voies à emprunter pour résoudre les problèmes qui se posent. Si des efforts de la part de l'Etat relayant l'idée de participation des populations à des niveaux territoriaux plus bas que la *commune* tels que le *douar* en milieu rural et le *quartier* dans la ville ont été enregistrés[45] depuis surtout le milieu des années 1990, la mise en œuvre effective de cette participation reste de portée réduite. D'une manière générale, si l'usage du mot est courant et/ou si on en revendique la pratique, seules des évaluations fouillées peuvent renseigner sur le sens que le mot contient dans chaque cas.

2. Des lieux de revendication et/ou d'institutionnalisation de la «participation des populations» :

Le texte qui suit, tente justement de présenter quelques enseignements tirés à partir de cas de figure de projets[46] étatiques documentés dans le cadre de plusieurs études menées par un groupe[47], particulièrement en milieu rural, mais un peu aussi en milieu urbain.

[44] Cf. Ninou K. « Problématiques de la participation des populations au développement » ; UNESCO; juin 1983 ; p.5.

[45] Voir plus loin notamment dans le cas de l'INDH et de l'élaboration des Plans Communaux de Développement (PCD).

[46] La notion de «projet» est utilisée ici dans un sens large du terme comprenant toute action, programme ou politique.

[47] Il s'agit ici dans l'ensemble de travaux d'études et de recherches sur la question, menés depuis plusieurs années par le groupe de membres fondateurs de l'association Targa-AIDE : A. Iraki, M . Tamim, M. Tozy, A. Dahman.

2.1 Exemples à l'échelle sectorielle :

«Participation des populations et développement rural au Maroc»[48]

Cette étude, menée en 1993 conserve encore toute son actualité quant à ses principales conclusions. Dans sa méthodologie de conduite, elle a établi une liste de tous les projets qui revendiquent adopter ou pratiquer la participation de la population quelque soit le domaine d'intervention, le lieu dans le territoire national, l'organisation[49] qui initie le projet, et le sens accordé au mot «participation». Il n'était pas question en effet de partir d'un modèle de référence de ce que devrait être la «participation», mais voir comment chaque opérateur, institution ou organisation, fait *la participation* des populations ; une analyse des résultats de terrain a permis par la suite d'établir une typologie des différents *sens* sous lesquels la participation se donne (ou pouvait se donner) à voir, ainsi que ses fondements et ses cadres. L'étude a été menée *directement*[50] d'un bout à l'autre par les consultants pressentis, en deux grands moments : des entretiens avec les initiateurs nationaux des projets d'abord, puis des investigations de terrain sur certains projets représentants des types [51] par la suite. L'analyse des données recueillies a été faite selon une grille comprenant les éléments suivants :

- Comment la population est perçue et quel cadre on lui réserve au sein du projet?
- Le type de projet concerné ?
- L'échelle spatiale (ou territoriale) d'intervention ?
- Les organes de mise en œuvre ?
- Le mode d'implication de la population ?
- Le mode d'organisation de la population ?
- Enfin les atouts et les problèmes de chaque type de participation.

Quatre types de manière de sous entendre la participation ont été alors dégagées comme on peut le voir sur le tableau suivant :

---

[48] Etude intitulée «*Participation des populations et développement rural au Maroc*», A. Iraki, M. Tamim, M. Tozy, en collaboration avec F. Navez-Bouchanine et A. Herzenni ; PNUD-Rabat, juin 1993.

[49] Etat ; organisations non gouvernementales ; organisations du système des Nations Unies (UNICEF…) etc.

[50] Vu sa nature et sa nouveauté, l'étude ne pouvait, en effet, être déléguée.

[51] Les projets documentés ont été regroupés en quatre types : (1) Actions qui s'adressent directement à des ménages ruraux (adduction d'eau potable ; assainissement, électrification ; santé…) ; (2) Projets de Développement Intégré autour de l'agriculture; (3) Aménagements pastoraux et sylvo-pastoraux ; (4) irrigation dans les périmètres de grande, petite et moyenne hydraulique.

	La participation est entendue comme			
	(1) Encadrement	**(2) Partage de coûts**	**(3) Concertation**	**(4) Partage de responsabilité**
Fondements ou philosophie sous jacente au projet Quant à la place accordée à la population	La population, une contrainte à lever.	La population est une ressource mobilisable dans la perspective d'une rationalisation de la gestion.	Nécessité d'une communication avec la population	Dimension politique du développement Humain Durable ;
	Permettre l'identification formelle des interlocuteurs.	«Participation» financière ou par le travail aux actions à réaliser.	Le savoir local : une composante qui conditionne la réussite ou l'échec de toute intervention.	Reconnaissance d'un pouvoir de décision autochtone
	Permettre l'entérinement des décisions prises par les techniciens.	Justification pour l'Etat : Philosophie du désengagement.	Reconnaissance d'un savoir local dans toute gestion future des ressources naturelles.	Recherche de contrôle d'une communauté sur la mobilisation et l'allocation des ressources.
		Justification pour certaines agences de développement : Refus de l'assistance et des actions gratuites (jugées inefficaces sans la contribution matérielle des populations) et recherche d'implication des populations.		
Type d'action concerné	Aménagement de parcours forestiers	AEP ; Aménagement de sources ; ouverture de pistes ; système d'irrigation moderne etc.	Projets d'aménagement pastoral.	AEP ; électrification ; construction de complexes hydro-sanitaires villageois ; aménagement de sources…
Echelle spatiale d'intervention	Ensemble d'une forêt ; massif forestier	Souvent très vaste (plusieurs communes rurales dans le cas des Projets de Développement intégrés)	Assez réduite (fraction ; commune rurale).	Très réduite (Commune rurale avec des actions au niveau des douars ou groupes d'intérêt économique tels que des éleveurs…).
Organes de mise en œuvre	Services techniques extérieurs avec forte implication des	Services techniques extérieurs ; autorité locale ; existence d'interfaces (ONG ;	Autorité locale ; services extérieurs ; nécessité d'une	Equipe interdisciplinaire ; interface autochtone ;

	autorités locales	organisations des Nations Unies ; agences de développement).	interface entre administration locale et population.	compréhension des autorités locales ; souplesse des bailleurs de fonds…
Implication de la population	Concertation/information formelles avant exécution des actions décidées par les techniciens.	Implication tardive, au moment de ''exécution des travaux ; la décision des actions à entreprendre est rarement prise en concertation avec les populations concernées.	Prise de décision concertée ; modalités de gestion décidées d'un commun accord entre les représentants de la population usagère et les techniciens.	Initiative de l'action à entreprendre ; concertation sur la conception, les conditions de réalisation et la programmation des différentes phases d'une action ; établissement d'un « contrat » qui fixe les responsabilités des deux parties
Organisation de la population	Création par l'administration de cadres formels représentant la population usagère (Groupements pastoraux) et un rôle cantonné dans l'entérinement des décisions prises par les techniciens.	Souvent n'émerge aucun cadre d'organisation des populations ; une expérience particulière toutefois est celle des associations d'irrigants.	Création de cadres informels.	Création et/ou innovation dans la génération de structures locales d'appui du projet.
Atouts	Identification *de* populations usagères		Respect de décisions prises en commun accord avec la population usagère.	
Problèmes/Blocages	Fragilité extrême du système de gestion (non respect des aménagements par la population) et coûts élevés (frais de gardiennage, clôtures, recours fréquents à l'autorité locale…)		Duplication des cadres d'organisation de la population par les agents d'exécution locaux ; prééminence des pouvoirs publics dans le processus d'aménagement.	

(Source : «*Participation des populations et développement rural au Maroc*», Iraki A., Tamim M., Tozy M., F. Navez-Bouchanine et A. Herzenni ; PNUD-Rabat, juin 1993).

Quelques commentaires :

- Le dernier type de participation (partage de responsabilité) est celui qui montre le plus d'ouverture sur la population et une participation consistante de cette dernière ; il est quasi absent dans l'action publique, mais on rencontre des cas de figure de projets mis en œuvre par des organisations non gouvernementales[52] avec des populations, mais sur des marges.

- Le troisième type (concertation) reste aussi rare, mais des tests à caractère pilote[53] de mise en œuvre de la participation ont été fait particulièrement dans deux expériences : l'une menée par l'IAV Hassan II dans la commune rurale de Timhdit (projet APTAL[54]), et l'autre par l'administration des Eaux et Forêts à Tassaout et dans le Msoun[55] ; dans les deux cas en effet, la mise en œuvre de plans de gestion des parcours (en zones asylvatiques et forestiers) et la lutte anti érosive en amont des barrages ne pouvaient être entreprises sans concertation avec les populations des zones géographiques concernées (massifs forestiers relevant du domaine de l'Etat; bassins versants en amont de barrages comportant aussi la forêt domaniale) : il s'agissait, en d'autres termes, de négocier un paquet d'actions permettant de trouver un équilibre entre les préoccupations de l'Etat (protection des ressources naturelles) et les attentes des populations dans des zones où les indicateurs de développement humain sont très faibles (adduction d'eau potable, pistes rurales, santé, éducation, nouvelles sources de revenus etc.). L'étude sur l'aménagement de ces bassins versants comportant notamment le diagnostic sur l'état des lieux[56], l'échelle spatiale réduite de ces projets, l'apport de financements extérieurs (PNUD ;

[52] Voir IAV Hassan II/TARGA-AIDE dans les cas d'Ouneine (Haut-Atlas), Bni Idder, Tassift et Tanaqoub (Rif).

[53] Les exigences de la participation que ces projets supposent font que dans l'état actuel des choses leur reproductibilité reste difficile.

[54] «Amélioration pastorale à Aïn leuh et Timahdit» ; avec la Banque mondiale et la DPA d'Ifrane, 1985.

[55] L'étude sur l'aménagement du bassin versant du Msoun a été conduite par Mohamed Mahdi, sociologue à l'Ecole Nationale d'Agriculture de Meknès au même moment que l'étude sur Tassaout citée ici plus bas.

[56] Cf. MAMVA, Administration des Eaux et Forêts ; Projet pilote d'aménagement des bassins versants ; voir notamment : «approche participative de la planification et de la gestion» ; rapport de la première phase Bassin versant de la Tassaout.

Union Européenne…), la souplesse de gestion (comptes hors budget) et la mise en place d'une interface[57] autonome entre la population et les promoteurs des projets ont été des facteurs qui ont facilité l'ébauche du travail avec la population. Quant à l'adhésion effective de la population dans les deux projets, une première évaluation dans le cas du Msoun montre quelques réalisations dans les domaines de type classique tels que l'adduction d'eau d'usage domestique ; la mise en place d'une unité de transformation du lait… Cependant, «les actions de conservation du sol et de reboisement rencontrent des difficultés aussi bien au niveau des processus de mobilisation des populations que des techniques de conservation qui requièrent un minimum d'expertise dont l'ONG ne dispose pas»[58]. Encore une fois, la gestion des ressources naturelles (pastorales et forestières en particulier) constitue le domaine dans lequel la participation des populations reste la plus difficile à instaurer. Il s'agit dans la plupart des cas de zones de montagne cumulant plusieurs déficits dans l'accès aux services de base et en termes de revenus, où la forêt constitue un enjeu central pour vivre pour les populations (usages divers : pâturage ; recherche de bois de feu et d'œuvre ; pratique de cannabis dans le cas de certaines zones du Rif etc.). Mais on peut rapporter ici un cas particulier, celui de la Ma'mora, forêt domaniale «passoire», à fonction de régulation sociale importante (éleveurs locaux ; éleveurs venant de différentes régions en périodes de sécheresse ; troupeaux urbains ; prélèvements divers etc.) pour laquelle un plan[59] d'aménagement a été envisagé par l'administration des Eaux et Forêts en 1992 avec, comme moyen, la participation et l'implication de la population ; l'étude de faisabilité sociale engagée alors a montré le climat de méfiance dominant entre les acteurs concernés. Ainsi, du côté de la population, très différenciée[60], le contrôle social sur l'accès aux

[57] Il s'agit de l'IAV Hassan II (DDR) pour le projet APTAL ; de l'ONG ENDA-Maghreb pour le bassin versant du Msoun ; et d'une équipe de jeunes diplômés contractuels recrutés, parlant *tachalhyt* dans le cas de Tassaout.

[58] MADRPM ; *Diagnostic des processus de dégradation des terres au Maroc : état de la ressource et dispositif d'intervention* ; H. Narjisse, M. Tozy, A. Benabdellah ; rapport provisoire ; janv. 1999 ; p.67.

[59] Cf. Projet Ma'mora : GCP/MOR/010/DEN; *Etude de viabilité : Viabilité sociale* ; A. Iraki et M. Tamim ; décembre 1992.

[60] En zone Nord de la forêt (chez les Bni Hssen) le statut de la terre agricole de type collectif est fort présent ; dans la forêt on retrouve ainsi des exploitations de gros éleveurs qui se

ressources est quasi nul : l'individualisme l'emporte profondément sur les solidarités. Du côté des autorités locales, c'est le scepticisme face aux opérations du plan d'aménagement («*La sauvegarde de la forêt oui, mais dans les cadres en vigueur : il y a des lois et des instances organisées en présence…il y a des revirements politiques et électoraux…ce qui existe déjà [en forêt] nous ne pouvons assumer sa protection…nous n'avons pas encore atteint le niveau nécessaire pour faire ce que vous dites pour oser donner la forêt à la population…essayez ailleurs l'expérience (…) Aborder et affronter la population ? On ne peut le faire. Le reboisement est l'affaire des Eaux et Forêts qui doivent s'occuper de la garde et de la surveillance*»). Du côté des présidents de communes, alignés sur le point de vue des autorités locales, c'est le refus de toute implication de la population ; ils préfèrent que les actions du plan soient directement conduites par les Eaux et Forêts (…*un type a la possibilité de couper le tout que de se suffire d'élaguer. Les gens vont couper à leur guise [si on adopte le plan] et vont nous répondre qu'ils sont autorisés. Impossible de donner à la population l'action de l'élagage. Votre proposition est théoriquement acceptable, mais pas pratiquement : si l'objectif visé est la forêt, que ça soit fait alors par les Eaux et Forêts ; si c'est la population qui est visée, c'est la voie pour la disparition de la forêt*»).

- Le deuxième type de participation dit «partage des coûts» est le plus répandu. Outre les organisations non gouvernementales agissant dans le domaine du développement qui ont été les premiers à entreprendre des actions avec des populations dans ce sens[61], on retrouve ici aussi, à partir du milieu des années 1990, des opérateurs publics dans le cadre des programmes nationaux d'adduction d'eau potable (PAGER), électrification (PERG), de routes rurales (PNRR) qui ont fait de la participation des populations une condition de leur réalisation. Si la participation des populations est dans l'ensemble de ces programmes d'abord

caractérisent par un recours important à la forêt pour l'alimentation du bétail ; des exploitations de petits éleveurs qui concerne un grand nombre de ménages ; En zone Sud de la Ma'mora (chez les Zemmours) le statut juridique de la terre agricole est le melk ; les superficies agricoles utiles des exploitations sont de dimension plus importantes.

[61] On peut citer à titre d'exemple le concours apporté par l'UNICEF aux villageois pour l'adduction d'eau potable dans le Haouz avant l'introduction des plans de développement communaux accès sur l'enfance ;

indirecte[62] et financière, le PAGER montre une démarche plus proche des populations à travers notamment des équipes mobiles provinciales.

- Enfin, le premier type (participation encadrement) a concerné surtout des actions d'aménagement de parcours forestiers (ex. Bouhsoussen à Moulay bou'azza) ou sur des terres collectives, de défense et restauration des sols (DRS dans le cadre des PDI) sur terre *melk* (privé) ; ce sont d'abord des actions qui répondent d'abord à un besoin d'intérêt général à travers lesquelles l'Etat cherche (à un moment où l'idée de participation des populations *locales*[63] n'était pas encore développée comme aujourd'hui) la protection et la reproduction des ressources naturelles ; ce sont aussi des actions qui nécessitent (surtout les aménagements forestiers et de parcours) l'adhésion *obligatoire* de toute la population concernée (ou ayant droit, qui reste à identifier au préalable) pour leur réussite et, par conséquent, une négociation serrée avec ces populations pour faire accepter d'abord l'utilité de l'aménagement, mettre en place et ensemble une régulation de gestion, et s'engager ensuite à respecter cette régulation par toutes les parties[64] impliquées (population, Eaux et Forêts, autres intervenants.) ; or, dans l'ensemble des cas documentés, la participation des populations a surtout été formelle, l'endogéinisation de l'action et sa pérennisation non acquises.

[62] Ce sont les communes qui proposent les douars à électrifier, ou à desservir en eau potable ou en routes rurales relevant du programme PNRR selon un échéancier déterminé.

[63] Même dans les découpages spatiaux, on ne parlait pas alors de *territoires* des populations et de leurs *finages* (espaces agrosylvopastoraux sur lesquels des communautés rurales ont des droits) et *terroirs* (zones constitutives des finages caractérisées par une caractéristique dominante de type pédologique, d'occupation …) qui constituent l'espace de vie de ces populations ; on parlait plutôt un *jargon technique* tel que de «faciès pastoral», «massif forestier», «zone érodée» etc. la dimension socio-spatiale était souvent évacuée, et l'action envisagée ne tenait pas compte (ou très peu) de l'interdépendance territoriale dans la vie des populations.

[64] Dans certains projets en effet, il est souvent prévu de réaliser en parallèle des équipements pour améliorer l'accès des populations à des services de base (aménagement de pistes rurales ; creusement et équipement de puits etc.) ; or, le non respect par les opérateurs publics des actions prévues constitue une source de mécontentement de la population

2.2 Exemples à une échelle transversale :

La charte communale 1976.

Le Dahir portant loi n°1-76-350 du 20 septembre 1976 relatif à l'organisation de la participation des populations au développement de l'économie forestière est le premier à avoir mentionné expressément le terme. Dans son article 2, il est dit que «la participation des usagers à la mise en valeur du patrimoine forestier de l'Etat et aux ressources qu'il comporte s'effectue dans le cadre des conseils communaux des communes intéressées, leurs groupements ou leurs unions qui sont à cet effet investis de pouvoirs consultatif et délibératif [65]». Parmi les questions que le conseil est appelé à régler par ses délibérations, concernant le domaine forestier situé à l'intérieur des limites de sa commune, figure l'«organisation entre usagers du parcours en forêt et de l'exploitation des alpages et des réserves fourragères» (art.10). L'expérience courante montre que les conseils communaux délibèrent essentiellement sur les programmes de coupes et d'aliénation des produits forestiers, sur les demandes d'occupation temporaire du domaine forestier (ayant pour objet l'exploitation de carrières en particulier), et sur les demandes d'amodiation du droit de chasse et de pêche. Les autres questions impliquant un travail de proximité en vue d'organiser les populations (éleveurs ; autres usagers de la forêt) pour la gestion des ressources naturelles forestières sont quasi absentes ; elles nécessitent, comme on le verra par la suite, un travail coûteux qui dépasse les capacités et les pratiques actuelles des communes.

Les Périmètre de mise en valeur en zones *bour*[66] :

Dans le domaine du développement rural en zones *bour*[67], l'action de l'Etat en *bour* a connu plusieurs étapes dont les trois suivantes, où la participation des populations est recherchée :

- Entre 1975 et 1990 des projets de développement intégré (PDI) ont été menés dont ceux à dominante agricole (Fès-kariat-Tissa ; Settat ; Abda ; had Kourt ; Oulmès-Rommani), à dominante

[65] Bulletin officiel n°3334 du 22 septembre 1976.

[66] Les zones d'agriculture en bour représentent environ 90% de la superficie agricole utile totale, environ 72% des exploitations agricoles totales.

[67] Les appréciations évaluatives qui suivent relatives à ces projets sont de Benbrahim, présentation à l'INAU le 27.12.2007 ; l'auteur a par ailleurs soutenu un mémoire sur l'évaluation d'un projet à Had Reggada à Tiznit.

élevage (Moyen-Atlas), à dominante de conservation des sols (Haut-Atlas), et dominante amélioration foncière (El Hajeb). Parmi les limites de ces projets on avance notamment l'étendue des espaces concernés, les problèmes de coordination entre les intervenants, la faible implication des bénéficiaires, des procédures centralisées, et l'absence de cadre juridique ;

- Pour dépasser cette dernière limite que la loi n°33-94 relative aux «périmètres de mise en valeur en bour» est promulguée[68]. Les objectifs visés ici sont l'augmentation des rendements des terres agricoles, l'amélioration des revenus des agriculteurs concernés, la gestion conservatoire des ressources naturelles et la création d'emplois ; afin de coller aux territoires, la mise en œuvre du PMVB focalise l'intervention sur des espaces réduits, tient compte des dimensions *agricole* et éventuellement *d'infrastructures et équipements de base*, de l'implication des bénéficiaires dans l'ensemble du processus, et de la déconcentration de l'exécution des projets. Parmi les insuffisances relevées dans la mise en œuvre des PMVB concernent la difficulté de coordination et d'implication des différents opérateurs concernés, insuffisance des moyens humains qualifiés dans le domaine de l'approche participative et de la sociologie rurale, l'insuffisance des moyens de fonctionnement, la rigidité des procédures financière, la programmation à priori ne répondant pas aux exigences de l'approche participative, et la très faible intégration des actions non agricoles.
- Il faut signaler enfin le cas du DRI-MVB[69] qui se veut cristalliser le plus certaines recommandations de la Stratégie 2020 de Développement Rural relatives à la *territorialisation*[70] des politiques dans ce domaine. Réalisé à l'échelle de la commune[71], le DRI-MVB

[68] Cf. B.O n° 4312 du 21 juin 2005, pp.391-397), ainsi que son Décret d'application (cf. B.O n° 4333 du 15 novembre 1995)

[69] Développement Rural Intégré - Mise en Valeur en Bour. «Le DRI-MVB est un programme prioritaire du Gouvernement, inscrit à ce titre dans le Plan quinquennal 2000-2004 et qui s'appuie sur les principes définis dans la «Stratégie 2020 du développement rural» du MADR, publiée en décembre 1999.

[70] La territorialisation devrait se décliner une par une recherche de proximité ou de calage par rapport aux territoires des populations (au sens anthropologique du terme), tenir compte des spécificités régionales (potentiel ; contraintes du milieu naturel ; systèmes de productions…), favoriser ou donner sens à l'intégration (horizontale et verticale), adaptation à la diversité des milieux agricoles et décentralisation.

[71] Le projet DRI-MVB a concerné 12 communes rurales au Maroc.

recherche parmi ses objectifs une gestion rationnelle, durable et participative des ressources naturelles ; accorde, dans une des phases de son élaboration, une place importante à la population, notamment lors des diagnostics participatifs organisés au niveau de groupes de douars en vue de recueillir les attentes des populations dans les communes où ces projets ont eu lieu. Les actions programmées dans chaque commune, issues en partie de ces diagnostics, se sont traduites alors par l'élaboration d'un Plan d'Investissement Communal (PIC) à l'image des Initiatives Locales de Développement Humain (ILDH) dans le cas de l'INDH. Nous ne disposons pas encore d'évaluation de ces projets dits pilotes où l'on cherche à tester de nouvelles façons de travailler avec les populations. Cependant, il faut relever une incohérence de taille en amont : il s'agit d'abord de la recherche d'une assistance technique auprès de Bureaux d'Etudes Techniques privés (BET) pour accompagner la mise en œuvre d'un tel projet ; or, une structure académique de recherche, disposant d'une souplesse de gestion, capable de capitalisation et de suivi (implication d'étudiants et de chercheurs), aurait été plus intéressante ; par ailleurs, parmi les membres de l'équipe du BET, le rôle principal est donné au «Chef de mission résident au Maroc» qui doit être «un ingénieur Agro-économiste ou équivalent ayant une expérience confirmée minimale de 10 années dans le domaine du développement rural» ainsi qu'à un «formateur principal», lui aussi «ingénieur ayant une expérience confirmée d'au moins de 10 années dans le domaine du développement rural intégré et de mise en œuvre de l'approche participative» ! Là aussi, un profil de chef d'équipe de type sociologue ou anthropologue semble plus cohérent avec l'objectif recherché.

L'initiative Nationale pour le Développement Humain (INDH) :

L'INDH a pris en compte dans les expériences participatives passées les grands principes d'intervention permettant de faire correspondre une demande par la base à la programmation par le haut. Parmi les organes de gouvernance de l'INDH, le CLDH, chargé notamment de préparer des Initiatives Locales de Développement Humain (ILDH), permet l'intégration de la voix de la société civile[72] et des associations en

[72] Composition du Comité Local de Développement Humain (CLDH) : Président du conseil de la commune ou de l'arrondissement dans lesquels se trouvent des quartiers cibles ; 1/3

particulier; par ailleurs les Equipes d'Animation Communale en milieu rural (EAC[73])/Equipes d'Animation de Quartier en milieu urbain (EAQ[74]) constituent une structure opérationnelle permettant un travail de proximité avec les populations. Une évaluation[75] de la mise en œuvre de l'INDH a permis de tirer quelques enseignements suivants :

- La Division de l'Action sociale DAS), qui coiffe le processus INDH à l'échelle de la province est souvent en panne de personnel et de moyens et motivations de mobilité du personnel existant au regard de l'étendue et de la nature du territoire concerné et des missions attendues de ce personnel. A titre d'exemple, dans la province de Taroudant, 43 communes rurales sont concernées, dont la plupart sont situées en zone de montagne d'accès difficile. Le déroulement et le suivi de l'INDH exige des moyens importants et des séjours répétés dans les douars des communes concernées.
- Concernant le CLDH, si la composition des trois tiers est généralement respectée, la représentation des ONG pose le problème de leur compétition d'abord : dans les communes rurales on constate la faiblesse des associations ; en milieu urbain, des

d'élus locaux désignés par le Président du Conseil, dont le Président de la Commission Economique et Sociale ; 1/3 de représentants des services de l'Etat opérant dans la commune ou l'arrondissement, dont l'ingénieur municipal ; 1/3 de représentants de la société civile agissant dans le quartier cible, des associations de quartier, des représentants du secteur privé présents dans (ou à proximité) du quartier et des autres groupes. Le mode de désignation est laissé au choix de ces acteurs sociaux et économiques locaux. Cf. INDH, « *Manuel de procédures ; programme de lutte contre la pauvreté en milieu rural et programme de lutte contre l'exclusion en milieu urbain* ».

[73] L'EAC est la structure opérationnelle du CLDH. Elle l'assiste dans la préparation, la mise en œuvre et le suivi de l'ILDH ainsi que dans la diffusion de l'information. Elle constitue le secrétariat du CLDH et organise le processus de préparation participative de l'ILDH de la commune, en s'assurant de la participation de tous les douars et des groupes les plus défavorisés de la Commune. Cf. « INDH, *Manuel de procédures* ; *programme de lutte contre la pauvreté en milieu rural* ».

[74] L'Equipe d'Animation de Quartier est la structure opérationnelle d'appui et d'intermédiation avec les acteurs locaux du quartier. Elle aide à la préparation des dossiers pour permettre au CLDH d'évaluer les propositions de programmes faites par des groupes du quartier. L'EAQ assure, pour le compte du CLDH, le suivi de la mise en œuvre de l'ILDH et l'assiste dans les actions de communication envers la population, reflétant les commentaires et propositions des populations sur la mise en place des projets vers le CLDH. Cf., « INDH, M*anuel de procédures ; programme de lutte contre l'exclusion sociale en milieu urbain* ».

[75] Cf. ONDH ; *Expertise d'élaboration d'un protocole de conduite d'évaluations participatives* ; phase 2 : rapport de diagnostic et d'entretiens ; partie 2 études de cas, version définitive, décembre 2008

associations revendicatives sont écartées ; dans les deux milieux des élus locaux se présentent sous ce chapeau.

- Concernant les EAC/EAQ, on relève souvent une faible motivation et de formation devant les tâches à faire, notamment dans les grands quartiers urbains où les problèmes sociaux sont complexes.

La charte communale 2007 et le Plan communal de Développement (PCD) :

La nouvelle Charte communale publiée dans la loi n°78-00[76] accorde à la population une place importante dans l'élaboration du Plan Communal de Développement (PCD). Ainsi, dans son article 36 relatif au développement économique et social de la commune, il est dit que «le plan de développement communal décrit pour 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». Par ailleurs, dans le guide d'élaboration du PCD, il est clairement écrit le processus d'élaboration du PCD, un diagnostic sur l'état des lieux dans plusieurs domaines est réalisé à travers en partie des enquêtes auprès de la population dans chaque douar; par ailleurs, les attentes et les doléances de cette dernière sont relevées, discutées dans leur faisabilité puis enregistrées dans le cadre d'ateliers de diagnostics dits participatifs dans une seconde phase ; les données et informations ainsi produites forment le rapport final de diagnostic communal, avec des indicateurs divers, remis au Conseil communal pour servir dans l'atelier de planification qui revêt un caractère politique (vision voulue de l'avenir ; options de développement ; indicateurs de mesure des changements ; résultats et activités…selon le schéma logique classique). Ces étapes du processus d'élaboration du PCD sont cruciales: elles témoignent de l'intérêt que la DGCL accorde à la participation de la population et à l'expression des attentes de ces dernières ; elles requièrent par conséquent des moyens conséquents, humains, matériels et logistiques. Ici aussi, les premières observations de terrain relatives au déroulement du processus suscitent des interrogations :

- L'obligation générale de produire des PCD à l'horizon du premier semestre 2011 place l'aspect quantitatif en premier lieu, laissant

[76] Cf. B.O n° 5714 du 5.3.2009.

alors en arrière plan l'objectif du PCD comme moyen d'interaction politique[77] à l'échelle communale ;

- Dans plusieurs provinces, des PCD sont menés par des opérateurs différents, sans coordination sur le plan méthodologique ; des opérateurs parmi lesquels on trouve des ONG, des Universités, des Bureaux d'études techniques (BET) ;
- Les impératifs de participation, portage du processus par la commune, endogéneisation, construction d'une vision de l'avenir…sont mis à mal par la nécessité de produire Le document du plan etc.

3. Quelques enseignements sur la participation a travers les différentes expériences documentées :

Les différentes expériences de participation initiées par l'Etat au Maroc et documentées dans ce texte posent un certain nombre de questions :

- Il convient d'abord de relever l'absence d'évaluations sans complaisance, et d'évaluations participatives avec les populations concernées et en tenant compte de leurs propres indicateurs dans l'appréciation des effets de tel ou tel projet; le monopole de l'information continue de se poser.
- Dans la plupart des cas étudiés, on constate des difficultés et des dysfonctionnements quant aux procédures d'implication des populations : la participation a un coût humain et financier relativement élevé qui est rarement pris en compte ; le personnel chargé d'assurer le contact et la médiation avec la population présente peu de motivation, peu d'ancrage local ; il dispose par ailleurs d'un niveau de formation faible par rapport au travail à accomplir ; il est difficile enfin de mobiliser les Services extérieurs qui continuent d'agir dans une logique sectorielle.
- Du côté des populations, les projets proposés n'entraînent pas l'adhésion automatique ou aveugle de ces dernières ; parfois l'administration vient avec une ou deux actions, mais la population

[77] Cf. Guide d'élaboration du PCD, chapitre I, Principes et fondements de la planification communale ; p. 11 de la version en arabe.

a besoin d'autre chose ! Par ailleurs, la culture participative ne présente pas la même intensité partout (voir le cas de la *Ma'mora*).

- Enfin, la participation n'est pas une technique qu'on administre, et il n'est pas suffisant d'avoir un procédurier à suivre pour que l'action marche : la participation est un processus de longue haleine, mais réversible.

Mohamed Tamim

Publications

«Les cahiers bleus» :

1. «La Révision Constitutionnelle : *un vrai faux débat*.» n°1 - 2004.
2. «La réalité du pluralisme au Maroc». n°2 - 2004.
3. «Etat, Monarchie et religion». n°3 - 2005.
4. «Régulation et Etat de droit» n°4 - 2005.
5. «Presse écrite et transition» n°5 - 2006.
6. «Histoire et mémoire» n°6 - 2006.
7. «Droits de l'homme substitut aux idéologies ?» n°7 - 2006.
8. «Nation, nationalisme et citoyenneté» n°8 - 2007.
9. «Technocratie versus démocratie ?» n°9 - 2007.
10. «Acteurs religieux après le 16 mai 2003» n°10 - 2007.
11. «Autonomie et régionalisation» n°11 - 2008.
12. «Le Maroc entre le statut avancé et l'Union pour la Méditerranée» n°12 - 2008
13. «Crise des élites et restructuration du champ politique par le haut» n°13 – 2009.
14. "اليسار المغربي: الفكرة والممارسة" العدد 14 – 2009
15. «Réforme de la Justice» - n°15- 2010
16. «La démocratie participative *au secours* de la démocratie représentative ?» - n°16 – 2011

Le Cercle d'Analyse Politique

Le *Cercle d'Analyse Politique* (**CAP**) est un espace créé en Juin 2001, à l'initiative conjointe de la Fondation Abderrahim Bouabid et la Fondation Friedrich Ebert.

Composé d'un cercle restreint de chercheur adeptes du principe de «fertilisation croisée», cet espace de réflexion critique s'efforce de réunir les conditions d'un débat rigoureux selon une approche qui consiste à : *Réfléchir sur l'actualité pour en éclairer les thématiques profondes, ou à l'inverse réfléchir sur des thématiques de fonds pour éclairer l'actualité.*

Collection «les cahiers bleus»

N°16 - 2011
Disponible par Abonnement.

Dépôt Légal : 2004 / 2093
ISBN : 1113 – 8823
Reproduction interdite sans avis préalable

Prochainement :

« Le Mouvement de 20 février : paradoxes et méandres »

www.fes.org.ma
Erreur ! Des objets ne peuvent pas être créés à partir des codes de champs de mise en forme.
121 rue de la Palestine
Bettana -11040 - Salé
Tél. : 0537 84 33 13/14
Fax : 0537 88 02 23
E-mail : info@fab.ma
www.fab.ma

FRIEDRICH EBERT STIFTUNG

9, rue Tiddas, Hassan
Rabat - Maroc
Tél. : +212 (0) 537 76 28 58
+212 (0) 537 66 12 48
Fax : +212 (0) 537 76 98 91
E-mail : fes@fes.org.ma