

Sous la direction de
Aziz IRAKI et Annabelle HOUDRET

LA PARTICIPATION CITOYENNE AU MAROC

Entre expériences passées
et régionalisation avancée



Les Publication de l'INAU/CERAU



Couverture: Toile 120 x 80 sans titre collection personnelle Aziz Iraki

LA PARTICIPATION CITOYENNE AU MAROC

Depuis le début des années 2000, les scènes politiques urbaines marocaines connaissent une multiplication de dispositifs de participation sous l'impulsion, d'abord des bailleurs de fonds et de la coopération bilatérale, puis par le relais pris dans les dispositions de la planification communale, de l'initiative nationale de développement humain ou des nouvelles lois sur les collectivités territoriales liées à la « régionalisation avancée ». S'interroger sur le pourquoi de cette multiplication et sa traduction politique revient à faire une analyse circonstanciée de ce qui relève d'une construction sociale (M.Carel et C.Neuve, 2014). Comment ces nouveaux outils et plateformes s'insèrent dans le paysage des acteurs, institutions et pratiques établies ? Partant d'études de cas de quatre villes du Nord et du Sud du Maroc, cet ouvrage permet de décrire puis de mettre en lumière comment les différents acteurs locaux (élus, acteurs du mouvement associatif, acteurs des administrations publiques) s'approprient ces outils institutionnalisés dans leur processus de légitimation ou dans leurs pratiques clientélistes. La prédominance des élus reste manifeste, mais ces dispositifs institutionnalisés ne peuvent cacher ce qui relève des actes de citoyenneté, de la participation par le bas, (certes plus rares) mais qui se distingue à travers des compétences politiques mettant en articulation les demandes sociales à l'action publique. C'est dans l'articulation entre les logiques et pratiques des élus et celles de ces membres d'associations engagées, que se lisent aussi de nouvelles formes de gouverner la ville.

LA PARTICIPATION CITOYENNE AU MAROC

**Entre expériences passées et
régionalisation avancée**

Sous la direction de
Aziz IRAKI et Annabelle HOUDRET

Cet ouvrage est le produit d'une étude sur la participation citoyenne au Maroc menée dans le cadre du projet de recherche « Stabilisation et développement au Moyen Orient et en Afrique du Nord » de l'Institut Allemand pour le Développement / Deutsches Institut fuer Entwicklungspolitik (DIE). Elle est coordonnée par Aziz Iraki (INAU) et Annabelle Houdret (DIE).

L'ouvrage a bénéficié du soutien financier du DIE.

LES AUTEURES

SANAE AL JEM, urbaniste, chercheure à l'Ecole Nationale d'Architecture de Rabat

TARIK HARROUD, urbaniste, chercheur à l'Institut National d'Aménagement et d'Urbanisme, Rabat

ANNABELLE HOUDRET, politiste, Institut Allemand pour le Développement / Deutsches Institut fuer Entwicklungspolitik (DIE)

AZIZ IRAKI, géographe, chercheur à l'Institut National d'Aménagement et d'Urbanisme, Rabat

ABDELLAH MOUSSALIH, urbaniste, chercheur à l'Ecole Nationale d'Architecture de Tétouan

SAMIA NAKKOUCH, urbaniste, doctorante à la formation doctorale « Urbanisme, Gouvernance Urbaine et Territoires » INAU.

YOUSSEF TACHFINE, économiste, chercheur à l'Université Ibn Zohr d'Agadir

SOMMAIRE

LA PARTICIPATION CITOYENNE AU MAROC :
UNE HISTOIRE DE LA REGULATION ENTRE INJONCTIONS
INTERNATIONALES, INSTRUMENTALISATION DES ELUS
ET EMERGENCE D'UN ENGAGEMENT CITOYEN

■ *Aziz IRAKI et Annabelle HOUDRET*9

DISPOSITIFS DE DEMOCRATIE PARTICIPATIVE DANS LA
COMMUNE DE LARACHE : MISE EN PLACE ET REALITES

■ *Sanae AL JEM*73

LA PARTICIPATION CITOYENNE AU MAROC : ENJEUX
ET LOGIQUES D'APPROPRIATION À L'ÉCHELLE
COMMUNALE, LE CAS DE LA VILLE DE CHEFCHAOUEN

■ *Tarik HARROUD*101

RETROSPECTIVE DES DISPOSITIFS DE PARTICIPATION ET
DE SES ACTEURS : LE CAS DE LA VILLE D'AGADIR

■ *Youssef TACHFINE*153

DISPOSITIFS PARTICIPATIFS A TIZNIT ; DE
L'EXPERIENCE ENDOGENE A LA METHODE
PROCEDURALE

■ *Abdellah MOUSSALIH*189

LE BUDGET PARTICIPATIF A LARACHE ET CHEFCHAOUEN :
UN « DISPOSITIF MODÈLE » FACE AUX DYNAMIQUES
LOCALES

■ *Sanae AL JEM et Samia NAKKOUCH*225

Sigles247

Liste des tableaux249

Liste des figures251

LA PARTICIPATION CITOYENNE AU MAROC : UNE HISTOIRE DE LA REGULATION ENTRE INJONCTIONS INTERNATIONALES, INSTRUMENTALISATION DES ELUS ET EMERGENCE D'UN ENGAGEMENT CITOYEN

Aziz IRAKI et Annabelle HOUDRET

Introduction

Ce texte est le résultat d'un travail collectif de quelque sept chercheurs⁽¹⁾ mené dans le cadre d'un large projet de recherche⁽²⁾ de l'Institut Allemand pour le Développement.

L'objectif affiché visait à « tirer des leçons des expériences accomplies pour une participation effective dans le cadre de la régionalisation avancée ». Pour ce faire, nous nous sommes appuyés sur des études antérieures sur la réforme de la participation citoyenne dans le cadre de la régionalisation avancée (Houdret et Harnisch 2018) et avons ensuite conduit un travail empirique et analytique sur les cas de quatre villes marocaines (une métropole régionale ; Agadir et trois villes moyennes ; Chefchaouen, Tiznit et Larache). Un ensemble de villes connues pour leurs multiples expériences de dispositifs de participation impulsés par des organismes internationaux et leurs élus avant l'annonce des nouveaux dispositifs issus de la régionalisation avancée. Ce choix part de l'hypothèse que ces nouveaux dispositifs viennent s'articuler, concurrencer des dispositifs anciens d'une part et qu'ils interviennent dans des contextes politiques déjà marqués par un type de relation et de pratiques, formelles ou informelles, entre les élus et le mouvement associatif d'autre part.

Les études de cas avancés ont très vite montré la pertinence de cette hypothèse et la nécessité d'interroger le temps relativement long de ces dispositifs, les causes de leur émergence et les interactions entre différents acteurs urbains.

Les dispositifs de participation, au-delà de la définition à donner à la « participation citoyenne » posent en effet, la question du pourquoi de leur multiplication et de sa traduction politique.

(1) Coordination de Aziz Iraki (INAU) et Annabelle Houdret (DIE), avec Tarik Harroud, Tamim Mohamed, Abdellah Moussalih (INAU), Sanae Al Jem (ENA, Rabat), Youssef Tachfine (FSJES, Agadir)

(2) Projet « Stabilisation et développement au Moyen Orient et en Afrique du Nord », financé par le Ministère Fédéral de la Coopération économique et du Développement.

Généralement, nous retrouvons une explication structurelle ; transformations politiques (crise des démocraties représentatives), socio-économiques (affirmation du néolibéralisme, effets de mondialisation), qui nourriraient une demande sociale de participation⁽³⁾.

Mais nous pencherons davantage vers une analyse circonstanciée des mécanismes d'institutionnalisation de la participation pour analyser le tournant participatif comme une construction sociale comme le proposent A. Mazeau, M. Nonjon et plusieurs auteurs dans divers contextes.⁽⁴⁾

Ainsi, pour le cas français⁽⁵⁾, les contraintes de légitimation nouvelle avec la décentralisation, la compétition entre territoires infra-nationaux, la généralisation des formes contractuelles et partenariales dans l'action publique urbaine, la valorisation de « bonnes pratiques », poussent même les élus à impulser ces dispositifs. Dans le cas marocain, le contexte diffère, les progrès de la décentralisation ne sont pas les mêmes, la tutelle du département de l'intérieur non plus, alors que s'incrument un acteur principal, les bailleurs de fonds internationaux, leurs injonctions et leur standardisation de la participation. Cet ensemble d'initiatives initiées par l'État, la société civile et les bailleurs internationaux a mené à une large gamme d'expériences participatives au Maroc, surtout depuis la fin des années

(3) A. Mazeau, M. Nonjon, *Le marché de la démocratie participative* » Editions du Croquant, 2018

(4) Voir « Gakuto Takamura « Japon : participation des habitants...au service public » ; Chiara Sebastiani « Italie : le difficile renouvellement de la participation civique », Roméo Bouchard : Québec : pour une démocratie territoriale » in *La République antiparticipative* sous la direction de Jean Tournon, 2009 ; L'Harmattan. Mais aussi, A. Mazeau, M. Nonjon, *Le marché de la démocratie participative* » Editions du Croquant, 2018

(5) « Avec la décentralisation, les élus se sont retrouvés confrontés à des contraintes de légitimation nouvelle. Une compétition entre les territoires infra-nationaux (...) Un jeu non spécifique à la démocratie participative. Une dimension d'un processus plus vaste, celui de la généralisation des formes contractuelles et partenariales dans l'action publique urbaine. L'intervention d'experts de la participation auprès des Collectivités Locales serait le résultat du déficit d'expertise et de ressources auquel le retrait de l'Etat confronte les acteurs locaux. (...) La création de trophées destinés à récompenser et à valoriser les bonnes pratiques participatives accélère et rend visible ce mouvement (...) Le jeu de marché favorise la standardisation des politiques participatives et la réduit à des enjeux procéduraux. L'interdépendance de la communication et de l'action publique, l'emprise croissante des enjeux liés à la compétition politique sur l'action publique. Les efforts faits par les élus pour se distinguer qui, par ricochet, renforcent la standardisation. A. Mazeau, M. Nonjon, *Le marché de la démocratie participative* » Editions du Croquant, 2018, p 21-24

1980. Plus récemment, en réponse aux revendications articulées dans le contexte du ‘printemps arabe’, la nouvelle constitution marocaine adoptée en 2011 a prévu un renforcement des pratiques participatives sous plusieurs formats formalisés. Il se pose alors la question comment ces nouveaux outils et plateformes s’insèrent dans le paysage des acteurs, institutions et pratiques établies, si les nouvelles approches sont opérationnelles et si elles permettent d’améliorer la communication entre citoyens/citoyennes et l’État pour une meilleure prise en compte des besoins locaux dans la prise de décision politique. Pour mieux comprendre cette articulation entre les initiatives existantes et nouvelles, nous nous pencherons sur la trajectoire les différentes expériences de participation menées. Aussi, nous tenterons de faire le point sur l’émergence des différents dispositifs qu’a connu la scène politique urbaine marocaine en interrogeant justement, les logiques et pratiques des différents acteurs en distinguant dans un premier temps les dispositifs institutionnalisés par l’État à travers les textes de loi et ceux initiés par les maires avec ou sans appui des bailleurs de fonds internationaux.

Toutefois, ces dispositifs institutionnalisés ne peuvent cacher ce qui relève des actes de citoyenneté⁽⁶⁾, de la participation par le bas, de la participation citoyenne. Cette dernière se doit, comme le préconisent M. Carel et C. Neveu, d’être saisie en situation, en actes, dans des espaces et des moments où elle est activée (M. Carel et C. Neveu, 2014).

Elle serait perceptible dans les engagements déployés à partir des espaces de la quotidienneté et des liens de voisinage. Cette citoyenneté par le bas, en acte, se distingue à travers des compétences politiques mettant en articulation les demandes sociales à l’action publique. Elle se retrouve à travers des médiations notabiliaires. Des élites de

(6) M.Carel et C.Neuveu, 2014 « Citoyenneté ordinaire, pour une approche renouvelée des pratiques citoyennes » Karthala 2014.

« Les actes de citoyenneté ; distinguent alors des citoyens en actes, non dans une citoyenneté « routinisée » ou instituée, des pratiques de citoyenneté prévues par la loi (tel que le vote, le paiement de ses impôts...mais dans **des actes qui brisent les routines et les pratiques et finissent par constituer des sujets politiques au-delà des statuts et des positions sociales**. Or, l’approche des formes contemporaines de citoyenneté réside dans un couplage entre « ordinarité » (dans les rapports entre voisins, au quartier, à la ville) et la « radicalité », notamment dans un rapport critique aux institutions. Entre discipline et émancipation. Les actes de citoyenneté, se retrouveraient dans l’ordinaire de la vie quotidienne mais aussi dans des décisions permettant de fabriquer un commun, des liens, signifier des conceptions de l’égalité » p19.

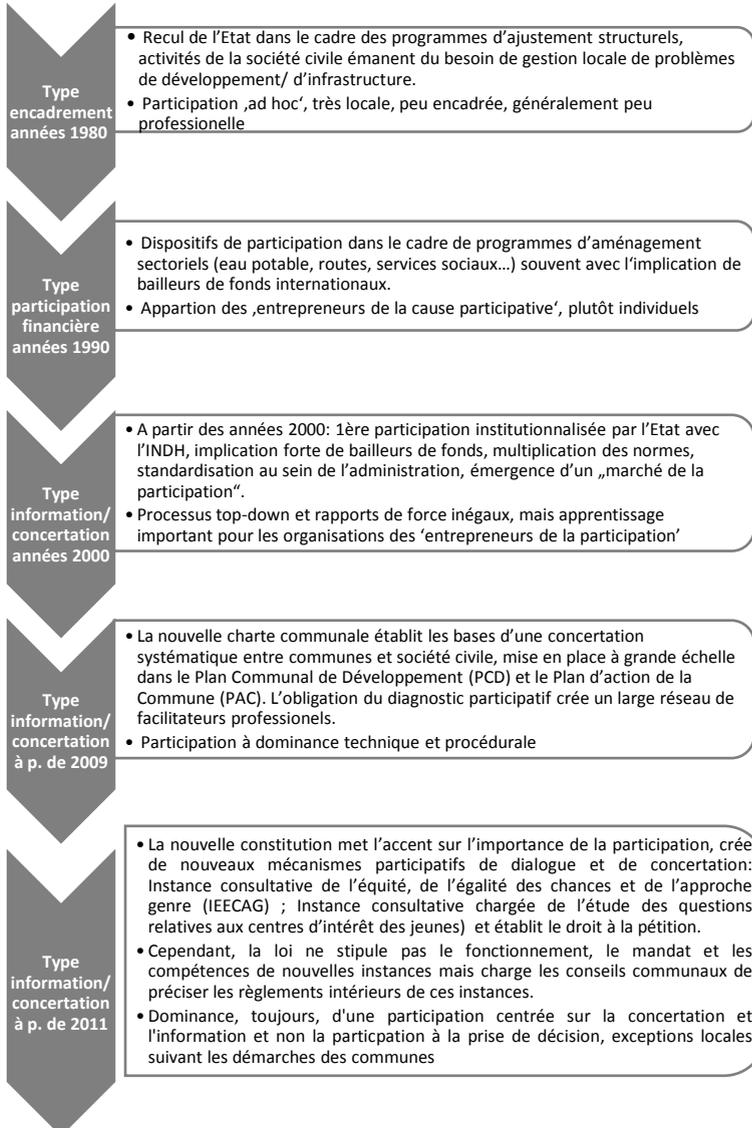
proximité (voir infra) ayant un ancrage et une légitimité locale qui leur permet de se présenter politiquement comme des concurrents aux élites politiques élues, représentant la commune et manipulant les dispositifs de participation.

Dans l'ensemble des dispositifs étudiés, il y a alors à identifier ces membres d'associations qui ont cette légitimité du bas et qui s'engagent et interviennent au nom des populations de ces espaces de la quotidienneté et du voisinage (quartier, ville). Leur force politique réside, alors, dans cette légitimité qu'ils tirent du bas. Mais, ils ont aussi, au-delà de la contestation des choix politiques, à répondre aux demandes sociales. Par ailleurs, comme tout acteur, ils restent aussi traversés, suivant le moment de leur cycle de vie, par la réponse à des besoins matériels (mariage, maladie, financement des études des enfants...) se traduisant par des démarches individualistes (implication dans l'expertise, arrangements pour un emploi).

Enfin, c'est dans l'articulation des logiques et pratiques des élus et de celles de ces élites de proximité, membres d'associations engagées, que se lisent ainsi de nouvelles formes de régulation sociale, politique (Olivier Legros, 2008), mais aussi économique.

I/ Dispositifs participatifs institutionnalisés et logiques d'acteurs au Maroc

Figure n°1: L'évolution des dispositifs de participation citoyenne au Maroc



Source : Annabelle Houdret et Aziz Iraki, basé sur « Participation des populations et développement rural au Maroc » Iraki Aziz, Tamim Mohamed et Mohamed Tozy. PNUD, Projet MOR/92/053.

C'est, assurément au sortir des plans d'ajustement structurels des années 80 et en réponse à la réduction des capacités distributives de

l'Etat que se retrouvent les prémisses d'une implication des associations de quartiers alors que fleurissaient les quartiers d'habitat non réglementaire (M. Ameer, 1999, A. Abouhani, 1988). Parallèlement, et de même qu'en milieu rural pour le financement des services de base, le besoin de partager les coûts a, le premier, imposé la mise en place des associations et leur implication financière au développement (A. Iraki, M. Tamim, M. Tozy, 1994). Un mouvement, loin de constituer une simple instrumentalisation par les élus et les administrations publiques, va voir se développer aussi un ensemble d'arrangements politiques faisant intervenir des associations ayant plus ou moins de capacités de mobilisation pour défendre leurs intérêts. Ce mouvement se poursuit jusqu'à nos jours.

Les dispositifs de participation institutionnalisés vont davantage faire leur apparition avec d'une part, le mouvement de municipalisation préconisé par les bailleurs de fonds internationaux (entamé assez tôt au Maroc en 1976 avec la charte communale) et d'autre part les standards de « la bonne gouvernance » fortement impulsés par la Banque Mondiale (Annick Osmont, 1995).

Sans chercher à faire le bilan exhaustif de ces dispositifs, il faut attendre les années 2000 pour voir se développer au Maroc, des dispositifs « expérimentaux » impulsés par une administration centrale à travers les Agenda 21 de certaines grandes villes du Maroc (Agadir, Marrakech, Meknès, puis Essaouira, El Hajeb...) financés par le PNUD et mis en œuvre par le département de l'aménagement du territoire⁽⁷⁾. Elles sont menées en plusieurs étapes ; i) « profil de la ville », élaboré par un BET, ii) ateliers pour un diagnostic dit participatif impliquant des associations censées représenter les populations urbaines, iii) ateliers de planification permettant d'identifier des actions cibles respectant les grands principes du

(7) Le Programme des Nations Unies pour le Développement a appuyé, depuis 2002, le Ministère de l'Aménagement du Territoire, de l'Eau et de l'Environnement à formuler et mettre en œuvre des Agenda locaux dans les villes d'Agadir, de Meknès et Agadir. Ces programmes ainsi que le « Programme Pilote de Réduction de la Pauvreté Urbaine », ont permis de tester des outils de planification participative locale et de renforcer les capacités des acteurs locaux pour le montage de projets opérationnels en faveur des populations défavorisées, y compris dans le domaine de l'environnement urbain. Le PNUD a poursuivi son appui à ce processus, à travers un essai de diffusion et d'institutionnalisation de l'approche Agenda 21 au niveau national (création d'un comité national dédié à la promotion des Agendas 21 à l'échelle nationale) et avec l'extension à des villes de la région Marrakech Tensift Haouz (Essaouira) et de la région de Meknès (El Hajeb) et des provinces du Sud.

développement durable (inclusion sociale, approche genre, défense de l'environnement, inclusion économique...) ...⁽⁸⁾. Le processus va connaître un succès plus ou moins important suivant le degré d'acceptabilité des divers conseils municipaux concernés. Financé de l'extérieur, n'impliquant que partiellement le département de tutelle des collectivités territoriales, et après quelques années, le rôle d'accompagnement et d'organisation sur le terrain joué par le département de l'aménagement du territoire va s'estomper et avec lui, l'ensemble du projet⁽⁹⁾. Le dispositif mis en place alors, bénéficiait des injonctions internationales prônant la bonne gouvernance et la participation de la société civile⁽¹⁰⁾. Mais, il restait fonction de son appropriation par les élus dont la plupart y voyaient davantage une ouverture des processus décisionnels à de nouveaux acteurs qui remettrait en cause leur propre légitimité. Les élus d'alors, sauf dans de rares cas⁽¹¹⁾, n'y ont pas vu la possibilité de mobiliser de nouvelles

(8) Objectifs et démarche : Au niveau des centres urbains retenus, le projet mobilisera des moyens spécifiques pour appuyer : Le processus de préparation (diagnostic, sélection de thématiques prioritaires, consultation, élaboration des stratégies et plans d'action thématiques) et de mise en œuvre (montage de projets et mobilisation financière) des Agendas 21 Locaux. Le renforcement des capacités des responsables municipaux et des partenaires locaux (ONG, élus, administration...) La participation des centres urbains sera entièrement basée sur une volonté politique forte de la part des collectivités locales d'entreprendre la préparation d'un Agenda 21 local. Il est clair que le projet s'attachera au mieux, à sensibiliser et à informer les collectivités locales de l'intérêt que pourrait présenter un Agenda 21 Local pour leurs municipalités. Il est nécessaire que les collectivités locales manifestent leur intérêt au projet en contribuant à la préparation de l'Agenda 21 Local par la mise à disposition des moyens dont elles disposent et garantissent qu'elles apporteront tout l'appui politique nécessaire au bon déroulement de cette démarche.

(9) La direction de l'aménagement du territoire et le ministère vont aussi connaître un chamboulement avec le passage du département d'un ministre USFP à un ministre de l'Istiqlal et un changement de cap matérialisé dans la mise en exergue, comme objectif premier du ministère ; « l'Habitat » et son programme « villes sans bidonvilles », les directions de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire devant être à son service.

(10) Osmont A., *La banque mondiale et les villes. Du développement à l'ajustement*. Karthala, 1995

(11) Le cas d'Agadir est intéressant à plus d'un titre car le maire avait compris tout l'intérêt d'occuper les différents quartiers de la ville (se territorialiser) à travers des maisons de quartiers dont le fonctionnement dépendrait de lui. Un responsable d'association en parle en ces termes :

La venue de l'agenda 21 local était un événement important pour les associations de Tikiouine selon Mr Marchouki. Ce dernier considère la démarche employée dans les concertations et les formations qui ont eu lieu à cette occasion comme réellement participatifs et bénéfiques. En fait, le concept de « maisons de quartier »

=

ressources qu'ils contrôleraient (expertise, compétences techniques), de nouveaux espaces urbains qu'ils pénétreraient ou une légitimation de leur action.

Ainsi, à Agadir, l'expérience de l'agenda 21 local a vu la participation de 54 associations mais la plupart d'entre elles ont été dissoutes après.

Toutefois, il restera un élément fondamental de cette expérience ; la formation d'un personnel « spécialisé » dans l'organisation des ateliers, la formation et la sensibilisation à l'approche genre, au montage de projet.... Cette expérience a été l'amorce de ce qu'on peut appeler un « marché de la participation » que des « professionnels » se sont appropriés.

A/ L'émergence de l'INDH

Jusqu'au début des années 2000, nous pouvons dire que des injonctions internationales cherchaient à normaliser les nouveaux modes de gouvernement et conditionnaient même leur financement à la mise en place de dispositifs participatifs. En milieu rural, ce sont les dons pour le financement de divers programmes d'équipement (PERG, PAGER, PNRR, BAJ, eau potable, électrification, routes rurales) qui sont conditionnés par la « participation des bénéficiaires » justifiés tantôt par une philosophie du « il faut que sa coûte pour qu'il y ait implication » tantôt par le besoin de « participation » en aval qui donnerait une légitimité à des décisions prises en amont...L'État marocain, à l'image de la plupart des États du Sud s'est longtemps suffi de cette stratégie de façade (O. Legros, 2008) mais ces dispositifs impliquaient aussi leur immersion dans le jeu des divers acteurs

survenu grâce à l'agenda et prôné par Mr Kabbaj (le maire) était bien en harmonie avec les préoccupations des associations et des populations à Agadir en général et surtout dans les zones moins favorisées. Il s'agit de maisons à construire d'une manière écologique et destinées à répondre à plusieurs préoccupations sociales locales à la fois. C'est-à-dire qu'elles sont censées abriter les activités (culturelles et sportives) des jeunes, l'accompagnement des retraités, les fêtes et cérémonies, des travaux féminins, etc. C'est ainsi qu'a vu le jour la maison de quartier « Zaytoune » à Tikiouine (parmi 5 maisons à Agadir au total), en plus d'un foyer féminin municipal à Biranzarane Tikiouine quelques années plus tard. Mais, petit à petit, la maison de quartier va perdre plusieurs de ses rôles pour finir par être seulement une maison pour jeunes, selon Mr Marchouki. En effet, le taux d'utilisation y est de moins en moins important à cause du manque de personnel en général et de spécialistes en animation sociale et culturelle d'une façon particulière. Même si, dans le cadre d'une convention liant Agadir avec la ville de Nantes (dans sa partie « sociale »), on a équipé la maison en ordinateurs, matériel de musique, ouvrages, etc., ceux-ci ne sont que très rarement utilisés.

locaux. C'est ainsi que plusieurs expériences locales ont vu le jour autour des questions du développement social. L'Union Européenne, l'USAID, l'OMS, mais aussi des bailleurs de fonds du bilatéral USAID, JICA, GIZ...ont tous investi à divers degrés des territoires de prédilection avec des normes d'intervention et de financement particuliers et sur des domaines particuliers (santé, éducation...) et ce, en relation directe, soit avec des ONG locales censées mieux représenter les intérêts de la population et mieux armées au niveau des compétences techniques que les autres acteurs publics, soit avec des collectivités locales consentantes.

Assurément, ce foisonnement d'expériences au Maroc, la montée en puissance de l'idéologie islamiste et les associations qui lui sont liées et la remontée/ recul des forces politiques traditionnelles du mouvement national (Istiqlal et USFP essentiellement) montraient au jeune souverain (déjà auréolé du titre de prince des pauvres) tout le gain de la mise en place d'un nouveau dispositif couvrant l'ensemble du territoire national et répondant aux différents critères de « bonne gouvernance, de convergence et de participation citoyenne ». Située dans une période de relations de pouvoirs instable, l'INDH a été un lieu symbolique d'énonciation du politique (B. Hibou, M. Tozy, 2016). Elle a permis de mettre en place une offre publique de participation⁽¹²⁾ institutionnalisée en créant et en appuyant un appareil politico administratif de mise en œuvre soumis à un contrôle centralisé sous une autorité étatique, mais aussi royale (par exemple à travers la Fondation Mohamed V). Les entrepreneurs de la cause participative, les « professionnels de la participation » qui avaient émergé lors de la phase antérieure à travers les diverses expériences impulsées par l'aide internationale trouvaient là toute la latitude de s'exprimer à travers la formulation de manuels de procédure, de formations, et de standardisation de l'action. Ces acteurs se sont retrouvés aussi au sein du département de l'Intérieur qui s'est ouvert aux technocrates sous l'impulsion d'un conseiller royal. Ils ont été les producteurs et opérateurs de l'initiative. L'appareil de mise en œuvre se retrouve, alors, à travers les Directions de l'Action Sociale (DAS) dépendant du département de l'Intérieur. Ces dernières pourront bénéficier du sceau royal de l'initiative pour dépasser souvent leurs prérogatives,

(12) Une offre publique de participation entendue au sens de production par les autorités publiques, à toutes les échelles, d'espaces singuliers de participation constituant ainsi tout ou partie des citoyens en partie prenante de l'action publique » (A. Mazeau, M. Nonjon, *Le marché de la démocratie participative* » éditions du croquant, 2018).

bureaucratiser l'initiative, mais les autres acteurs urbains sauront aussi se replacer dans le nouveau dispositif participatif.

L'INDH constitue ainsi une offre de participation qui se décline sous des dispositifs à plusieurs niveaux ;

- Des équipes d'animation de quartier et des diagnostics impliquant des associations
- Des appels à projets réservés à des associations
- Des comités impliquant le tiers de ses membres formés d'acteurs dits de « la société civile » représentée essentiellement à travers des associations, mais aussi des fondations et des entrepreneurs privés.
- Des formations réservées aux associations et aux porteurs de projets.

Les différentes évaluations faites de cette expérience (toujours en cours) montrent clairement un dispositif ayant subi deux phases quant au comportement des protagonistes ; i) des élus frileux et criant au vol de leurs compétences par des associations aidées par les DAS, des membres d'associations enfin reconnues par l'administration qui trouvent là une légitimité dans un premier temps, ii) des élus entièrement impliqués, des arrangements locaux et la création de réseaux d'associations affiliées à des élus, de rares cas d'émergence de nouvelles élites locales capables de concurrencer les élus déjà en place dans une seconde phase. (A. Iraki, 2012, 2013, 2020).⁽¹³⁾

Par son ampleur (elle concerne toutes les scènes locales marocaines avec le programme dit transversal), l'INDH a formé un tournant dans la standardisation des dispositifs de participation (diagnostic participatif, planification stratégique, formation, appel à projets, réponse à appel à projets...) et leur dissémination à travers l'ensemble

(13) Voir A. Iraki « L'initiative Nationale de Développement Humain au Maroc, formes de mobilisation collective et intermédiation sociale dans la gestion urbaine » in « Les mondes urbains co dirigé par A. Deboulet et M. Jolé, Karthala, 2013.

A. Iraki (dir) « Des élites de proximité au Maroc » L'Harmattan, 2020.

A. Iraki « Mobilisations collectives et mouvement associatif dans les quartiers insalubres, quels changements avec l'INDH » ONDH/INAU/NU, 2012.

Egalement : étude « gouvernance de l'INDH » de l'Observatoire National du Développement humain (ONDH) chef de projet Iraki. A BET CREADH. 2016.

Etude « cadre de suivi-évaluation de la gouvernance et la convergence des programmes, projets et actions de développement humain » chef de projet Iraki. A BET CREADH /ONDH. 2020.

du pays. Un véritable marché de la participation s'est ouvert à des professionnels de la participation qui se retrouvent dans des BET, des ONG nationales ou locales ou des structures tel que l'Agence de Développement Social, l'Observatoire National de Développement Humain, mais aussi au sein des DAS qui ont vu leur personnel se multiplier dans un premier temps⁽¹⁴⁾.

B/ Dans le sillage de l'INDH, le Plan Communal de Développement (PCD) et le Plan d'action de la Commune (PAC)

Le dispositif légal de la concertation et du partenariat entre les communes et les organisations de la société civile a été renforcé par la réforme de la charte communale en février 2009. En effet, cette dernière, précise que le plan de développement communal doit être établi sur la base d'une démarche participative⁽¹⁵⁾.

À l'origine de ce dispositif de planification communale se retrouvent deux faits majeurs ; i) la multiplication des expériences de planification communale soutenues par des bailleurs de fonds internationaux (UNICEF, ACDI, INTERMON, USAID...), chacune sur une ou plusieurs localités, et chacune avec un procédurier d'action, faisant perdre au département de l'intérieur sa place de leader dans l'accompagnement et l'encadrement des communes. ii) des plans de développement économiques et sociaux (PDES) donnés comme compétence de la commune mais restés inopérants. Un premier travail de mise en place d'un procédurier commun a été élaboré par des professeurs universitaires mettant en relation l'ensemble des bailleurs. Ainsi, un procédurier a d'abord été élaboré pour les communes rurales. Ensuite, le personnel du département de l'intérieur (DGCL) a pris en charge sa généralisation (à l'ensemble des communes) et l'a introduit dans le nouveau texte de loi.

Dans sa mise en œuvre, ce dispositif a connu plusieurs façons de faire. Mais, partout, il a fallu d'abord avoir recours à un facilitateur, pris comme professionnel de la participation¹⁶, du diagnostic et de la

(14) Ceci, même si les DAS ont été créées à partir d'un personnel déjà existant au sein des provinces et préfectures, souvent issu de la direction des affaires économiques et ayant subi des formations permanentes.

(15) Loi n°78-00 portant charte communale telle qu'elle a été modifiée et complétée par la loi n°01-03 et par la loi n° 17-08. Titre IV Paragraphe 1 article 36. « 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 compte l'approche genre, les actions de développement dont la réalisation est prévue sur le territoire de la commune ».

planification stratégique“. Pour couvrir l’ensemble des communes marocaines (1538) il a fallu impliquer des BET (région des Doukkala), des groupes d’universitaires avec leurs étudiants (région de Sous Massa), des ONG nationales (tel que Targa-aide qui a assuré l’accompagnement de toutes les communes de la région Nord) ou des organes des Nations Unies (UNICEF pour l’Oriental). En dehors de ces facilitateurs devenus maîtres du processus, partout, le déroulement du dispositif a impliqué plus ou moins les élus et les associations, mais ces derniers avaient surtout bien compris tout l’intérêt à faire remonter tous les projets et demandes des populations. Le PCD est ainsi devenu un processus qui a mis en place une banque de projets, proposés aussi bien par les élus que par les associations, pour être financés par les niveaux supérieurs de l’État (services centraux des départements ministériels, délégations provinciales et régionales) en partenariat avec la commune, sachant bien que cette dernière n’avait qu’un budget d’investissement⁽¹⁶⁾ des plus limités.

Cette étape des PCD et leur élaboration a certes été le fait de structures plus ou moins étrangères⁽¹⁷⁾ (BET, ONG nationales et autre) au milieu local, mais elle a aussi mis en exergue i) des compétences locales de membres d’associations et ii) des compétences d’un personnel municipal ayant subi des formations iii) un éclairage de ce que peut apporter un BET en prestation de service pour la commune.

Le passage au PAC est un revirement de la DGCL par rapport au PCD. Cette dernière, ainsi que les différents départements ministériels se sont retrouvés submergés par les demandes des communes en projets avec les PCD (couplés aux demandes de l’INDH). La réponse à cette situation a été de limiter la planification communale aux choix de projets dont une partie peut être financée par la commune sur une durée de deux fois trois ans, soit la durée de six ans correspondant au

(16) L’ensemble des dépenses d’équipement des collectivités locales en 2009 s’élevait à 1 334 405 958 Dh. La part des communes urbaines n’était que de 414 985 076 Dh. La part par habitant reste dérisoire : une métropole comme Casablanca ne disposait que d’un budget d’équipement de 64 Dh/habitant.

(17) A Larache, le PCD a été élaboré avec l’appui de l’ONG espagnole CIREM et l’accompagnement du Bureau d’étude SIS Consultants mandaté à cet effet. Les PCD dans les grandes villes du Nord (Larache, Tétouan...) ayant été élaborées dans le cadre d’un partenariat avec le PNUD avec l’aide du bureau d’étude privé ayant une convention avec ce dernier. Pour le PCD de Chefchaouen, la commune a bénéficié d’un appui technique et méthodologique de la part du PNUD dans le cadre du programme Art-Gold avec l’appui de la coopération espagnole « Famsi » (Fonds andalou des municipalités pour la solidarité internationale) et d’un cabinet d’étude de la Catalogne.

mandat municipal). Ceci se retrouve, alors, dans la dernière loi n°113-14 relative aux communes dans son article 78⁽¹⁸⁾. Une loi qui change la terminologie utilisée avec le passage au plan d'action de la commune au lieu du plan communal de développement, pour bien signifier un changement d'objectif et de procédures. Mais le PAC préconise toujours « la démarche participative et la prise en considération de l'approche genre ».

Pour les élus, l'expérience des PCD a montré un mode de faire qui peut être partagé soit entre des compétences en interne (personnel communal) et des associations affiliées au conseil (cas de Chefchaouen⁽¹⁹⁾), soit entre les prestations d'un BET facilitateur et des compétences internes (cas de Larache⁽²⁰⁾).

Ce qui fait dire à certains élus que l'expérience du PAC a été « *largement différente à plusieurs échelles : en ce qui concerne l'implication de la société civile (nombre de participants et des associations), le professionnalisme des cadres de la commune et des*

(18) « Le plan d'action de la commune fixe, pour les six années, les actions de développement prévues d'être réalisées ou d'y participer sur le territoire de la commune (...) une identification de ses priorités et une évaluation de ses ressources et dépenses prévisionnelles afférentes aux trois premières années ».

(19) **Pour le PAC Une équipe technique composée exclusivement des cadres techniques et administratifs de la commune** a été constituée dont le rôle est d'assurer l'élaboration du PAC ; Ces membres sont pratiquement ceux qui ont participé lors de l'élaboration du PCD. Le rapport avec la société civile s'est limité aux réunions de présentations des résultats du plan organisées lors des étapes principales du processus. Les associations ayant déjà été impliquées dans l'élaboration du PCD ont été mobilisées. Il s'agit principalement des associations les plus connues de la ville qui collaborent régulièrement avec le conseil communal (ADL, ATED, rif Al Andalous, etc.). Ces associations étaient plus sollicitées pour enrichir les résultats et conclusions dans le cadre des expertises techniques.

(20) Le PAC a été élaboré par la commune avec l'aide du BET AISSE, et ils ont procédé dans leur démarche par : Un diagnostic général participatif des problématiques de la commune ; Un recensement des moyens humains et matériels de la commune, ainsi que de ces besoins en termes de locaux, équipements publics et services de proximité ; Un recensement des projets programmés ou prévus d'être programmé sur le terrain de la commune par l'Etat ou d'autres institutions publiques ; Une définition des priorités de développement au sein de la commune L'évaluation des moyens de la commune et leur estimation pour les 3 années à venir ; Définir les projets prioritaires en fonction des moyens de la commune pour les 6 années à venir ; Mettre en place un système de suivi et d'évaluation de la mise en œuvre des projets.

Les cadres de la commune ont suivi des formations dans la modération et l'élaboration du diagnostic participatif.

animateurs des ateliers thématiques et les recommandations retenues » (élu de Larache).

Le PAC étant davantage orienté pour donner des choix prioritaires de la commune, les élus lors de l'expérience des PAC ont, soit invité les associations pour légitimer leur action et respecter « la démarche participative » en leur présentant les résultats, soit mobilisé les associations ayant une expertise technique leur permettant de mieux asseoir leurs propositions (choix).

Ces expériences encadrées qui mobilisent les associations pour leur expertise, pour une remontée de l'information sur les priorités, pour donner de la légitimité à l'action des élus, renforcent aussi les compétences en interne par la formation et multiplient les commandes à des BET devenus des professionnels de la participation, du diagnostic participatif...

Un véritable marché s'est créé avec « l'obligation » du diagnostic participatif. Des enseignants des sciences sociales, mais pas seulement, ont subi des formations (Agenda 21 ou autre) puis se sont spécialisés dans l'expertise de « la démarche participative » sinon dans la formation. D'autres, ingénieurs, ont débuté dans des ONG tel « OXFAM », « Targa-aide » ou « Migration et développement » dans le travail avec les associations, ont subi aussi des formations puis se sont professionnalisés et ont ouvert leur propre Bureau d'Etudes Technique (BET) ou se sont mis en free-lance.

L'ensemble de ces expériences et de la professionnalisation qui les a accompagné montre justement des dispositifs issus d'une construction sociale entre des élus sommés de légitimer leur action, des professionnels en construction qui ont compris tout l'intérêt de la diffusion de cette standardisation de la participation et une administration de tutelle (la DGCL) confortée par l'usage d'un discours et de pratiques labellisées par les bailleurs de fonds.

La dissémination et l'accélération de la diffusion de ces pratiques ne peuvent s'expliquer aussi, comme le préconisent A. Mazeau et M. Nonjon que par « une norme participative dont le sens et les modalités sont flous, indéterminés, flottants, ce qui permet les réappropriations les plus variées »⁽²¹⁾. Cette norme participative, constituée de règles de conduite standard, reste technique et procédurale. Elle évacue le

(21) op cit p14.

juridique et le politique⁽²²⁾. C'est pourquoi nous ne retrouvons ni sociologues, ni politistes, ni juristes parmi ces professionnels de la participation (ou très peu), mais surtout des ingénieurs (statisticiens, mécanique...), des biologistes, des chimistes, des géologues et quelques géographes (discipline transverse).

C/ La régionalisation avancée et les nouveaux dispositifs de participation

Les événements de février 2011 et la nouvelle constitution qui les a suivis ont mis en exergue l'importance « des associations de la société civile et des ONG dans leur contribution, dans le cadre de la démocratie participative, à l'élaboration, la mise en œuvre, et l'évaluation des décisions et des projets des institutions élues et des pouvoirs publics. Ces institutions et pouvoirs doivent organiser cette contribution conformément aux conditions et modalités fixées par la loi » (article 12 Titre 1 de la constitution de 2011). Plus encore, l'article 139 stipule « la mise en place de mécanismes participatifs de dialogue et de concertation par les conseils des régions et des autres collectivités territoriales pour favoriser l'implication des citoyennes et des citoyens, et des associations dans l'élaboration et le suivi des programmes de développement ». De même que « les citoyennes et des citoyens et les associations peuvent exercer le droit de pétition en vue de demander l'inscription à l'ordre du jour du Conseil, d'une question relevant de sa compétence ». C'est ainsi que la loi n°113-14 sur les Communes comporte un chapitre réservé aux mécanismes participatifs de dialogue et de concertation et un chapitre sur les conditions d'exercice du droit de pétition. Le premier répond à l'article 139 de la constitution, et stipule « la mise en place de mécanismes participatifs de dialogue et de concertation pour favoriser l'implication des citoyennes et des citoyens, et des associations dans l'élaboration, le suivi et l'évaluation des plans d'action, selon des modalités fixées dans le règlement intérieur de la commune » (article 119).

De même que la création auprès de la commune « d'une instance consultative, en partenariat avec les acteurs de la société civile, chargée de l'étude des affaires relatives à la mise en œuvre des principes de l'équité, de l'égalité des chances et de l'approche genre dénommée

(22) « Les normes professionnelles paraissent s'être progressivement substituées à la norme juridique mais aussi au projet politique » (Frydman B et Van Waeyenberge (dir) *Gouverner par les standards et les indicateurs. De Hume au ranking*. Bruxelles, Bruylant, 2013).

IIEECAG. Le règlement intérieur du conseil fixe les modalités de composition et de fonctionnement de cette instance » (article 120).

Ainsi, juridiquement la loi 114 13 sur les communes laisse largement ouvert l'ensemble des dispositifs à mettre en place puisque c'est au conseil communal de le préciser dans son règlement intérieur.

Loin de permettre une participation citoyenne qui assurerait une prise en compte des avis des citoyens dans les décisions politiques dans une approche transparente et inclusive, les dernières démarches - pourtant prometteuses telles qu'elles étaient formulées dans la nouvelle constitution- s'avèrent aujourd'hui souvent être des 'coquilles vides' au niveau local. Cependant, comme le décrit la présente synthèse, la participation citoyenne au Maroc se base aujourd'hui sur un important acquis constitué pendant les quarante dernières années : les ressources institutionnelles et humaines importantes qu'elle a générées, les structures et les réseaux d'organisations et d'individus professionnels de la thématique et des méthodes qui se sont construits, mais aussi l'apprentissage au niveau des institutions étatiques, de l'administration locale et centrale, ont permis d'établir un savoir-faire important de part et d'autre.

Au vu de la marge de manœuvre laissée aux communes pour la démarche définitive à suivre dans le cadre des nouvelles procédures, mais aussi vu l'engagement important d'individus au niveau de la présidence des communes et ailleurs, de nouveaux territoires d'action, nourris des expériences passées et se basant sur les revendications d'une politique locale plus inclusive, voient également le jour. Comme le démontre l'analyse ci-dessous, les possibilités d'action relèvent évidemment du cadre d'action formel, mais, bien au-delà, s'insèrent dans des logiques d'acteurs, leur passé, leurs interactions et leurs motivations personnelles et collectives, différant d'un endroit à l'autre.

L'instance de l'équité, de l'égalité des chances et de l'approche genre (IIEECAG)

De la formulation contenue dans la loi nous retiendrons quatre aspects explicites ;

- Le rôle consultatif de l'instance
- La création de l'instance en partenariat avec les acteurs de la société civile
- L'objet de l'instance à savoir : l'étude des affaires relatives à la mise en œuvre des principes de l'équité, de l'égalité des chances

et de l'approche genre et la consultation dans l'élaboration, le suivi et l'évaluation des plans d'action de la commune.

- Les modalités de composition et de fonctionnement de l'Instance laissées au règlement intérieur donnent un rôle majeur au conseil et à son président.

Toutefois, si aucune directive ne touche directement les critères de sélection des membres de l'instance ou le fonctionnement de l'instance, les trois premiers aspects précités insistent sur le volet partenarial avec les acteurs de la société civile qui doit présider à la création même de l'instance. De même que le fonctionnement de l'instance devrait permettre la réalisation des missions qui lui sont assignées et qui obligent le conseil communal à lui présenter les plans d'action de la commune à leurs différentes phases et à tenir compte de ce qui ressort de ses études sur ses domaines de compétences.

À la lecture des règlements intérieurs (RI)

Un flou persiste dans les RI quant à la place des acteurs de la société civile dans le montage même de l'instance. Dans le RI proposé dans le manuel de procédures de la DGCL ; tantôt, il est précisé que sa création se fait en concertation entre le CC et les acteurs de la société civile (art 62), le nombre de ses membres étant déterminé en consultation avec ces acteurs (article 64), tantôt, c'est le président du CC qui propose une liste des membres de l'IEECAG au conseil communal qui la valide (article 63).

Ce flou ne peut bénéficier qu'au président du conseil qui reste à la tête du processus.

À Larache, Selon l'article 73 du RI, « l'IEECAG est composé de personnalités appartenant au tissu associatif local et d'acteurs de la société civile, proposés par le président de la commune, après consultation élargie de la société civile et des membres du conseil communal. -La liste des membres serait soumise au vote public. »

C'est le même flou qui persiste dans les RI des autres villes consultés (Chefchaouen, Tiznit et Agadir) et qui tournera à l'avantage du président lors de la mise en œuvre (voir infra).

Quant à la composition de l'IEECAG, son nombre et les critères de sélection, les recommandations de la DGCL proposent une instance assez ramassée avec un nombre pas trop élevé de membres (qui serait en corrélation avec le nombre d'élus communaux), une représentativité qui donnerait une place aux femmes, aux personnes aux besoins spécifiques, aux jeunes, aux associations locales, aux acteurs

économiques et à des personnalités publiques locales (professions libérales, universitaires, journalistes) et des critères de sélection qui tiennent compte de : La position et la réputation dans la société civile ; L'expérience dans le domaine du développement local ; L'expérience dans l'approche genre ; La diversité professionnelle ; L'engagement vis-à-vis de la commune.

À Larache le nombre a été arrêté directement par la commission du développement humain et des affaires culturelles, sociales et sportives au niveau du Conseil de la ville de Larache, composée d'élus et de fonctionnaires de la commune.

La représentativité et les critères de sélection reprennent les recommandations de la DGCL. Le RI donne les pourcentages de 30% pour les femmes, de 20% pour les associations et de 10% pour les jeunes, les enfants les acteurs économiques et les personnalités publiques

Les règlements intérieurs des autres villes ne précisent pas les pourcentages ;

- Les règlements intérieurs laissent les responsabilités au sein de l'instance à ses membres qui désignent leur bureau et président, les commissions de travail et leurs responsables.

Suivant les RI, l'IEECAG doit se réunir de une (Larache) à trois fois par an (Chefchaouen) suite à une convocation de son président ou à une demande écrite formulée par les deux tiers des membres.

- Enfin, l'ensemble des RI précise que, le président du conseil communal s'engage à fournir à l'IEECAG les outils de travail nécessaires : salle de réunion, bureaux et matériel ainsi qu'un secrétariat spécifique dans la limite des ressources disponibles.

L'IEECAG dans le processus de mise en œuvre

- *Le lancement du processus et la composition de l'Instance ; une initiative du conseil communal qui interpelle déjà le degré d'autonomie de l'instance*

Dans les quatre cas étudiés, la mise en place de l'IEECAG s'est faite au milieu de l'année 2016, soit 8 à 9 mois après l'élection des nouveaux bureaux exécutifs et après adoption du règlement intérieur comprenant les dispositifs de mise en place et de fonctionnement de l'IEECAG.

C'est tout d'abord le bureau exécutif ou la commission de développement humain qui arrête le nombre des membres de

l'IEECAG. Ce dernier est de 51 à Larache, 52 à Chefchaouen, 50 à Tiznit et seulement 34 à Agadir.

Le nombre de membres de l'IEECAG n'a été sujet à débat que dans le cas de Larache. Il a été arrêté à 51 dans l'appel à manifestation d'intérêt. La commission du développement humain et des affaires culturelles, sociales et sportives du Conseil de la ville a voulu l'augmenter à 63 à la vue du nombre de demandes (94), mais est revenue à 51. L'opposition au sein du conseil y a vu une malversation, jugeant que les acteurs de la société civile n'avaient pas été consultés dans ce sens.

Dans les trois cas de Larache, Tiznit et Agadir, un appel à manifestation d'intérêt a été lancé par voie d'affichage dans les principales administrations et sur le site de la commune. Une fiche est à remplir par le candidat et déposée au bureau d'ordre de la commune ou sur son site web. Les candidatures ont atteint 96 à Larache et seulement 90 à Agadir (une ville dont la population est près de 4 fois plus importante ; 125 000 habitants contre 421 000 habitants en 2014). Cela montre déjà l'inefficacité de cette procédure dans les grandes villes.

Cette procédure ouverte n'a pas été reprise dans le cas de Chefchaouen. Le président du conseil lui a préféré la cooptation directe suivant les affinités des différents membres du conseil.

Deux cas de figure très tranchés se retrouvent ;

Le cas d'une opposition au conseil qui fait de cette instance un enjeu qui ne doit pas être laissé entre les mains de la majorité qui gère le conseil et le cas contraire où l'opposition considère l'IEECAG comme une instance relevant des compétences du bureau exécutif et de sa majorité.

Dans le premier cas, l'opposition se manifeste à toutes les étapes du processus. Ainsi, à Larache, ses membres ont protesté et se sont abstenus lors du vote de l'arrêt de la liste des membres de l'IEECAG. Ensuite, plusieurs membres de l'IEECAG proches de l'opposition ont quitté l'instance collectivement justifiant leur acte par la mainmise du conseil communal et sa vice-présidente sur l'instance.

Dans le second cas (Agadir), le processus lancé par manifestation d'intérêt débouche sur une instance dont les membres choisis en tenant compte des critères d'égalité entre genres (16 éléments féminins retenus, soit 51 % du total, 64% de jeunes et 3% pour les personnes à besoins spécifiques), de diversité professionnelle (enseignants et académiciens, médecins, ingénieurs, entrepreneurs, étudiants,

administratifs, employés), d'expérience dans le développement humain et le travail associatif et de « la force de lien » avec la commune d'Agadir comme mentionné dans le RI. Mais, il y a aussi un certain arrangement pour qu'il y ait respect de la représentativité de toutes les appartenances politiques. Ensuite, et conformément au règlement intérieur de la commune, cette liste a été retenue après l'accord de tous les membres du conseil présents dans la session.

Le cas de Chefchaouen interpelle fortement. Ayant à sa tête un ancien acteur associatif très dynamique dans la ville, ce dernier ne connaît que trop l'enjeu d'une ouverture des candidatures à toutes les associations de la ville. Afin d'éviter tout accrochage, il a directement coopté, privilégiant des représentants associatifs de structures associatives qui collaborent le plus souvent avec la commune. La composition de l'instance est alors constituée principalement de représentants associatifs de 15 associations locales (associations culturelles, associations intéressées par les affaires sociales, féminines, et associations de quartiers) dont une partie d'entre elles œuvrent principalement au niveau de l'ancienne médina. Il s'agit essentiellement des représentants des grandes associations (principalement leurs présidents) qui collaborent avec la commune (ADL, ATED et Rif Al Andalous) ainsi que des associations de quartier dans les médinas (considéré comme l'espace électoral de prédilection du parti dominant) dont certains membres sont déjà impliqués dans le cadre du projet de budget participatif. Aux membres associatifs désignés s'ajoutent des représentants administratifs et techniques ainsi que quelques personnalités intellectuelles et artistiques ayant une certaine notoriété dans la ville.

Dès la constitution de l'instance, ce mode de faire fait d'elle un organe entre les mains du président et de sa majorité.

Mais, dans tous les cas rencontrés, les acteurs associatifs constituent la grande majorité⁽²³⁾ des membres de l'IEECAG. À dépasser l'analyse en termes d'instrumentalisation des membres par les élus, cet aspect laisse ouverte la compétition (élus/acteurs associatifs) que peut permettre ce type d'instance.

- *Attributions et fonctionnement de l'IEECAG : une force de proposition étouffée par les élus*

(23) A Tiznit, l'ensemble des membres de l'instance a un parcours associatif, même si seulement 20% ont été retenus à ce titre. A Larache, ce sont 82% des membres. A Chefchaouen, ce sont 15 associations qui sont représentées sur un total de 51 membres.

Les attributions de l'IEECAG sont contenues dans le manuel de procédures et émanent directement de la loi organique. Elles consistent en ;

- L'élaboration des avis consultatifs sur les principes de l'équité, l'égalité des chances et l'approche genre, validés par les membres de l'instance et les soumettre au CC.
- La participation aux différentes étapes du PAC et assurer le suivi de sa mise en œuvre.

Pour se faire, les différents bureaux des IEECAG ont eu des modes de fonctionnement très différenciés. L'IEECAG a en principe un mandat qui recoupe celui du conseil communal. Partout, un bureau et un président ont été élus en interne. Il est composé de 4 membres à Agadir ou à Larache, de 7 membres à Chefchaouen). La première étape est celle de la rédaction du règlement intérieur de l'instance qui reprend souvent ceux des associations. Ensuite, certaines IEECAG ont élaboré leur plan d'action en se constituant en comités de travail (Larache, Agadir), tandis que d'autres (Tiznit, Chefchaouen) n'ont élaboré ni plan de travail, ni constitué des comités de travail.

- Le second cas montre des IEECAG qui, comme à Tiznit, ne font qu'assister aux activités⁽²⁴⁾ (PAC, plan touristique, budget participatif...) ou répondent à des sollicitations du conseil. D'après la présidence de l'instance de Chefchaouen, son bureau a été sollicité par le conseil communal à émettre un avis consultatif sur trois sujets ; le premier a porté sur le renforcement économique de la femme dans la ville de Chefchaouen, le second sur l'utilisation informelle du domaine public, et le troisième sur la promotion du tourisme dans la ville. Or, après l'émission de trois avis au conseil communal, aucune réponse ou mesure concrète de suivi n'ont été prises par la commune pour mettre en œuvre les recommandations faites par l'instance.

(24) Participation aux ateliers consultatifs dans le cadre de la préparation du PAC 2017-2022. Forum de diagnostic participatif, tenu le 22 juin 2016. Rencontre consultative avec les habitants, la société civile et les services extérieurs pour discuter les résultats de l'étude du BET SMIT chargé de la conception d'un plan touristique pour la médina de Tiznit dans le cadre du programme Madinati. Rencontre consultative sur « Quel enseignement supérieur pour Tiznit ». Préparation de l'axe budget participatif dans le cadre du forum annuel des associations

Au-delà de ces trois avis consultatifs, l'instance a présenté, de sa propre initiative, deux avis consultatifs ; l'un sur l'accès aux équipements de santé et l'autre sur l'accès des filles aux équipements éducatifs de la ville. Encore une fois, aucune réponse ni suite de la part du conseil communal.

Dans le cas de Chefchaouen, ce n'est pas tant le travail de l'IEECAG et ses compétences à formuler des avis qui est à mettre en exergue, que le peu de cas fait de son travail par le conseil. Ici, le président du conseil montre clairement un désir d'affichage de l'instance qui sera sollicitée lors du passage de personnalités étrangères dans la ville.

Le rapport des membres de l'IEECAG au conseil communal et son président est déterminant.

Le premier cas montre, soit des présidents de l'IEECAG dynamiques et compétents (Agadir), soit des compétences acquises par l'appui externe (Larache)

À Larache, il a fallu beaucoup de réglages (sensibilisation à la mission, plaidoyer) avant d'élaborer un plan d'action en 20 points, puis à émettre des avis qui demandent une procédure assez longue. L'IEECAG, a réussi jusqu'à ce jour à sortir deux avis consultatifs dont le premier a été soumis au vote et validé à l'unanimité par les membres du Conseil. Un troisième avis est en cours de rédaction par les membres de l'instance et sera bientôt prêt pour être présenté au Conseil.⁽²⁵⁾ L'avis consultatif qui a été étudié lors de la session du Conseil communal, malgré les protestations de l'opposition (selon laquelle cette instance qui a perdu la majorité de ses membres n'est plus légitime), a fini par passer malgré le manque d'engagement de certains membres. Seuls dix membres assidus assistent aux séances de suivi auprès de l'experte, et seuls 3 membres participent à la rédaction des avis consultatifs.

À Agadir, l'instance était présidée par un professeur universitaire et les groupes de travail ont suivi les thématiques des commissions communales (urbanisme et environnement, affaires sociales, la femme et l'enfant, affaires culturelles et sportives, etc.). Ainsi, même sans plan de travail, l'IEECAG a d'abord donné son avis sur le PAC avant de faire une proposition concrète d'aménagement d'un espace vert qui

(25) 1/ Création de toilettes publiques dédiées aux femmes. 2/Mise en activité d'un centre d'hébergement et de service construit depuis plus d'un an. 3/Mise à niveau de l'éclairage public

a été refusé par le conseil. Cet épisode a été conclu par la démobilisation d'une grande partie des membres de l'IEECAG (15 membres sur 31), puis l'IEECAG a nommé un nouveau président (universitaire aussi) qui a essayé de « réanimer » l'instance en créant trois groupes de travail ; les espaces verts, les subventions données aux associations et les critères de leur répartition et enfin les propositions d'une répartition équitable des projets entre les quartiers de la ville.

Au sein de chaque groupe, certains membres ont été chargés de rassembler les informations sur le thème, tandis que d'autres assuraient le suivi sur le terrain. Pour les espaces verts, les propositions de l'instance concernaient au début la question de l'égalité entre quartiers afin d'atteindre la norme de dix mètres carrés par personne (Organisation Mondiale de la Santé) dans toute la ville et au sein de chaque quartier (au lieu de 3,3 m² actuellement). Il y a eu ainsi la présentation au conseil de la proposition d'aménagement du jardin de Taddart (quartier marginal au nord d'Agadir) accompagnée d'une étude de terrain. Ensuite, les propositions allaient dans le sens de conditions favorables à la femme pour l'accès et l'utilisation des espaces verts (sécurité, éclairage, équipements particuliers, etc.). Enfin des recommandations concrètes ont été faites pour la gestion des subventions annuelles de la commune aux associations. L'instance compte dans un futur proche étudier et donner son avis sur le thème des parkings pour stationnement dans la ville et l'équité touchant leur utilisation.

Pour chaque thème, un avis consultatif a été transmis au conseil de la commune. Le conseil communal doit normalement, en application du règlement intérieur communal relatif à l'instance, informer son bureau des issues de chaque avis consultatif (qui peut faire l'objet soit de suggestions, soit de recommandations, soit de sollicitations ; article 83 du règlement). Pourtant, l'instance attend toujours les réponses de la commune. Ainsi, à part l'ouverture d'un marché public par la commune pour la rénovation de l'espace vert « Ibn Zaydoun »⁽²⁶⁾, l'impact « concret » du travail de l'IEECAG reste faible malgré sa réelle contribution comme force de proposition.

- Sur l'ensemble des cas recensés, nous pouvons évaluer l'action des IEECAG sur leurs deux objectifs en tant que force de

(26) Nous avons remarqué que la réhabilitation du jardin public « Ibn Zaydoun » est programmée dans le PAC de la commune de 2017-2022 selon un montant de 6 MDH et celui de Taddart aussi selon un montant de 3 MDH (tous sur financement propre de la commune).

proposition ; par des études et propositions sur les affaires de genre, équité et égalité des chances et par des avis lors de la planification communale dans la dimension relevant de leur domaine).

- Outre le cas de Tiznit, les IEECAG ont montré de véritables capacités d'innovation dans leurs propositions sur les affaires de genre, équité et égalité des chances; équité entre quartiers en matière d'espaces verts et de parkings, à Agadir, toilettes publiques pour la femme et éclairage public tenant compte de l'usage de l'espace public par la femme à Larache, la fille et les espaces socio-éducatifs à Chefchaouen... À ce titre, la présidence de ces instances par des femmes dans les trois cas de Chefchaouen, Larache et Agadir (lors des deux premières années), ne doit pas être innocente. Compétences et sensibilité par rapport aux missions de l'instance se retrouvent dans ces différents cas.
- Concernant le second objectif relatif à la présentation d'avis sur des aspects précis du PAC relevant de leur domaine de compétence, nous retrouvons les deux cas de Chefchaouen et d'Agadir où les conseils communaux respectifs ont sollicité l'IEECAG à soumettre un avis sur le renforcement économique de la femme dans la ville, l'utilisation informelle du domaine public et la promotion du tourisme dans la ville pour le premier et la répartition des espaces verts dans la ville pour le second.
- Ici, il est difficile de mesurer les propositions faites par les IEECAG, mais des avis ont été émis à chaque fois que les conseils communaux les ont demandés. Dans la logique des membres dynamiques des IEECAG, ce sont des propositions nouvelles et dont ils sont porteurs qui les intéressent. C'est là une façon pour eux (elles) de légitimer leur action vis-à-vis du conseil communal et de son personnel d'une part et de la population de la ville d'autre part.
- Sur l'ensemble des propositions faites par les IEECAG consultées seules deux d'entre elles ont abouties. Cela reste le résultat de véritables compétences techniques, mais aussi relationnelles de certains membres de l'IEECAG. Même trop rares, ces cas montrent que certains acteurs associatifs arrivent à utiliser les interstices qui leurs sont ouverts dans un cadre institutionnel entièrement cadenassé par des élus peu enclins à leur faciliter la tâche.

- En effet, le peu de cas d'avis ayant reçu une réponse ou pris en compte par les conseils communaux montre, certes, une réglementation qui ne les y oblige pas, mais il concrétise la véritable place politique que les conseils veulent donner à l'IEECAG et à ses membres. Dans la plupart des cas, en plus de l'obligation de répondre à des dispositions contenues dans la loi communale, les élus et le président du conseil communal en tête, veulent faire de ces instances un appendice formel du conseil qui légitimerait leur ouverture vers la société civile vis-à-vis de l'extérieur.

Le soutien logistique du conseil communal aux IEECAG ; un rapport de force en faveur des élus

Il concerne tout d'abord le soutien logistique procuré par le conseil communal à l'IEECAG pour son fonctionnement.

Les règlements intérieurs insistent certes sur la question des moyens humains et logistiques pour la gestion de l'instance, mais ils précisent toujours, dans la mesure des disponibilités de la commune.

Dans les faits, sur les quatre cas étudiés, trois cas (Chefchaouen, Tiznit et Larache) montrent la mise à la disposition de l'IEECAG de locaux dans la commune même. Seul le conseil communal d'Agadir fait exception ; jusqu'à fin 2018, les réunions de l'instance se tenaient tantôt dans les maisons de quartier ou complexes culturels communaux tantôt dans les maisons de certains membres. Puis la commune a mis à la disposition de l'instance des locaux équipés d'une grande superficie au sein du complexe « Lagouira » de la femme et de l'enfant.

Au niveau du personnel dédié, si aucune instance n'en bénéficie clairement, la personne du conseil communal qui assure la coordination avec le conseil (généralement un vice-président), a la charge de mobiliser le personnel adéquat pour lancer les invitations ou fournir une aide logistique. Cette personne occupe, alors une position clé dans le dispositif car elle permet le suivi de l'action de l'IEECAG. À Larache, par sa position, il lui est même reproché d'opérer la tutelle sur l'instance. Cet intérêt pour l'instance par certains élus montre aussi la place différenciée de ces derniers au sein du conseil. En faire un moyen de légitimer son travail au sein du conseil et s'appropriier les résultats de son action expliquerait alors l'intérêt porté par cette élue à l'IEECAG.

La question de la réussite de l'action de l'IEECAG et des gains politiques qu'elle peut engendrer pour le président du conseil et sa majorité ne se pose pas partout de la même manière.

Si à Chefchaouen, Agadir et Tiznit, le faible soutien du conseil à l'IEECAG atteste du peu d'intérêt politique accordé au rôle de l'instance, à Larache elle a constitué un enjeu entre majorité et opposition.

Sans doute faudrait-il voir alors dans ces différents cas la posture même des élus face aux acteurs associatifs ; un concurrent local potentiel, un relais permettant d'atteindre des électeurs potentiels, un moyen de légitimer son pouvoir au niveau national voire international ?

À l'opposé, les membres de l'IEECAG se plaignent tous de l'absence de rémunération de leurs frais de déplacement et des mauvaises conditions de travail de l'IEECAG. Il y aurait alors à mettre en exergue les raisons mêmes de leurs demandes d'intégration de l'IEECAG, leur maintien en son sein ou leur départ. Ici aussi, le comportement des acteurs associatifs émane de logiques plurielles.

La période de départ de l'IEECAG est toujours idéalisée. Les acteurs associatifs y recherchent plusieurs éléments : rapprochement des agents d'autorité et des élus, agir comme force de contre-proposition au conseil communal (pour des défenseurs de droits de l'Homme), avoir des avantages financiers sinon administratifs au sein de la commune.

Partout, les acteurs associatifs qui ne recherchaient que des privilèges sociaux en tant que membres de l'IEECAG ont été déçus. Outre les périodes de formations, aucun avantage ne leur est accordé. Plus que cela, les fréquentes réunions de l'IEECAG pour asseoir l'instance sont exigeantes en déplacements non rémunérés. Sur l'ensemble des cas, nous avons pu observer une régression progressive des membres de l'IEECAG et un très fort absentéisme.

Ainsi, à Larache, le nombre de membres actifs actuellement est de 15 personnes (sur 51 membres au départ), dont la majorité sont des activistes des droits de l'homme et principalement des femmes. Seuls dix membres assidus assistent aux séances de suivi, et seuls 3 membres participent à la rédaction des avis consultatifs.

À Agadir, le nombre des membres actifs est passé de 32 à 15 personnes après juste un an. Une situation qui se justifierait par l'abandon de l'instance par un groupe formé autour de la présidente ayant fourni un gros travail mais non reconnu par le conseil communal et sans résultats. Aujourd'hui, seulement 12 membres sont réellement actifs selon le président. Et même parmi eux, il relève un fort absentéisme qui serait dû aussi au non remboursement des frais de déplacement.

Ainsi, il faudrait distinguer entre des cassures ayant entraîné des départs massifs sur la base de justificatifs souvent liés au fonctionnement même de l'instance (Cas de Chefchaouen, Agadir) ou des bases idéologiques (cas de Larache), des défections ou de l'absentéisme dus aux conditions de travail de l'instance.

En fin de compte, la situation actuelle ne fait que refléter un état de rapports de forces largement en faveur des élus communaux. C'est en arrivant à émerger comme force de proposition que les acteurs associatifs pourront s'imposer. Mais cela restera très difficile à partir d'un dispositif relevant de la commune (pour son fonctionnement et dans le processus de décision).

Toutefois, sur l'ensemble des cas observés, il faut reconnaître que les différentes IEECAG ont pu intégrer des acteurs associatifs qui ont un aspect militant et qui croient encore dans une action en faveur de la femme, de l'égalité des chances et de l'équité à travers l'instance malgré toutes les contraintes enregistrées. Ce sont eux qui forment actuellement les noyaux durs. Une attention particulière leur a été accordée, car outre les compétences techniques dont ils doivent faire preuve (pour les études et l'élaboration des avis), ils ont à chercher des appuis au sein des élus du conseil communal, des administrations locales ou des bailleurs de fonds étrangers pour faire aboutir leurs propositions. Même au sein de dispositifs participatifs institutionnalisés, ils représentent souvent cet engagement citoyen qui en fait un acteur majeur sur la scène politique locale.

Formation et renforcement des capacités des associations locales : un élément clé du fonctionnement des IEECAG qui met en avant les bailleurs de fonds

L'ensemble des cas étudiés montre des formations et des renforcements des capacités des membres des IEECAG.

Toutefois, il y aurait à distinguer entre les cas des deux villes du Nord (Larache et Chefchaouen) de ceux du sud (Agadir et Tiznit).

Les membres de l'IEECAG d'Agadir et de Tiznit ont surtout reçu des cycles de formation ponctuels l'un sur « le manuel de procédure » de 2017 précisant le travail de l'instance sous la supervision de la direction générale des collectivités locales (DGCL) et l'autre sur les mécanismes participatifs en général. De ces cycles, les membres de l'IEECAG disent avoir surtout retenu le caractère consultatif de l'instance et l'importance à donner à la femme dans leurs propositions. Ici, les formations n'ont pas accompagné un groupe dans son action. Elles étaient là pour mettre des balises. De même que ces formations

ne sont pas retenues comme un moment privilégié dans l'action des membres de l'IEECAG concernés.

À contrario, les IEECAG de Chefchaouen et de Larache ont bénéficié de formations permanentes qui ont accompagné les membres de l'IEECAG dans leur action.

Ainsi, à Larache, «le programme d'appui au processus de la démocratie participative⁽²⁷⁾» dans trois provinces du royaume a été lancé en 2015. Il a ainsi bénéficié aux futurs membres de l'IEECAG et aux conseillers et cadres de la commune. Assurées par la Ligue Démocratique de Droits des Femmes, et l'association dédiée à la jeunesse ECODEL, les premières formations ont porté sur la démocratie participative et ses outils, l'approche genre, la gestion des conflits... Mais, dès la constitution de l'IEECAG, l'équipe du projet d'appui a décidé de changer de stratégie et d'accompagner ce processus et d'aider ces instances à remplir leurs missions⁽²⁸⁾. C'est un accompagnement qui a permis, au-delà de l'élaboration d'un plan, une sensibilisation et une prise de conscience du rôle que peut jouer cette instance.

Cet accompagnement a permis aussi à ses membres de se retrouver à distances régulières et - a créé des liens. Mais, dès l'arrêt de ces formations, il y a eu une régression dans l'assiduité des membres de l'IEECAG.

(27) Il s'agit d'un programme d'une durée de 4 ans, réalisé dans le cadre d'un consortium formé par Mouvement pour la Paix (MPDL) et Oxfam Intermón, en partenariat avec l'Espace Associatif et avec le financement de l'Agence Espagnole de Coopération Internationale au Développement (AECID).

Ce programme est mis en œuvre par l'Espace Associatif dans 31 Communes (8 urbaines et 23 rurales) des provinces de Larache, Oujda et Al-Hoceima. Les interventions prévues au niveau local sont mises en œuvre par des associations locales associées à l'Espace Associatif et ECODEL et Ligue Démocratique de Droits des Femmes (LDDFL) à Larache.

(28) Ainsi, une personne a été mandatée par le projet, pour accompagner le processus entre octobre et décembre 2017. Ainsi, six sessions de formations sur douze jours ont pu être programmées et réalisées en trois mois. Ils concernaient, « les notions de base d'égalité et de l'avis consultatif » ; les « rôles et les modes opératoires des instances consultatives » ; « la planification et l'animation territoriale » ; « comment rédiger un plan d'action de l'IEECAG » ; « la préparation du plan d'action de l'IEECAG » ; « la capitalisation et la documentation des bonnes expériences » et « la responsabilité sociale » ; « la révision et la discussion du contenu général de la formation et la rédaction finale du plan d'action de l'IEECAG ».

À Chefchaouen, l'IEECAG a aussi bénéficié de plusieurs programmes de coopération réalisés en partenariat avec des organismes nationaux et internationaux⁽²⁹⁾. Les membres de l'instance ont bénéficié d'un ensemble de sessions de formation portant sur différents aspects techniques et opérationnels du fonctionnement de l'instance. Ces formations ont ciblé dans un premier temps les différents membres de l'instance avant de ne concerner que les membres du bureau et plus particulièrement trois de ses membres les plus actifs et qui participent dans les différentes réunions avec le président et le conseil communal. Ces formations constituent alors pour eux la véritable motivation pour œuvrer activement dans les travaux de l'instance.

La formation devient alors un leitmotiv pour accrocher les membres de l'IEECAG. Mais comment apprécier alors son caractère externe, non maîtrisé localement ?

En effet, l'aide fournie par des bailleurs de fonds étrangers à ces instances permet leur renforcement et les aident à jouer leur rôle lorsqu'il s'agit d'un véritable accompagnement du processus d'une part comme elles les valorisent localement par la participation à des ateliers et tables rondes, leur donnant ainsi plus d'autonomie par rapport aux élus. Les bailleurs de fonds s'invitent bien comme acteurs dans ces dispositifs.

Mais, en les rendant moins dépendants des moyens fournis par le conseil communal durant un certain temps, la rupture dans le financement de leur formation n'en est que plus dure. Les cas ne montrent pas un accompagnement de longue durée. Ils ont tous un caractère inachevé.

Les principaux enseignements

Dans la plupart des cas, en plus de l'obligation de répondre à des dispositions contenues dans la loi communale, les élus et le président du conseil communal en tête, veulent faire de ces instances un appendice formel du conseil qui légitimerait leur ouverture vers la

(29) Programme d'appui à l'action de la société civile, piloté par USAID-Countrepart, et exécuté par l'association la colombe blanche, programme Mouatana Moucharika, appui à la société civile aux instances de parité au Maroc, financé par l'Union Européenne, Programme communal d'appui à la création des instances de parité, de l'égalité des chances et de l'approche genre dans les régions de l'oriental et Tanger-Tétouan Al-Hoceima», financé par l'Agence Andalouse de Coopération Internationale et Développement, porté par le FAMSI, en partenariat avec la Fédération ANMAR, et en collaboration avec -DGCL-et ONU FEMMES

société civile vis-à-vis de l'extérieur. Mais cet élément cache mal deux faits majeurs :

- Même trop rares, certains acteurs associatifs qui ont un aspect militant et qui croient encore dans une action en faveur de la femme, de l'égalité des chances et de l'équité arrivent à utiliser les interstices qui leurs sont ouverts dans un cadre institutionnel entièrement cadenassé par des élus peu enclins à leur faciliter la tâche. Ils forment souvent le noyau dur de ces instances. Des propositions innovantes montrent de véritables compétences et sensibilité par rapport aux missions de l'instance notamment concernant les femmes. C'est là une façon pour eux (elles) de légitimer leur action vis-à-vis du conseil communal et de son personnel d'une part et de la population de la ville d'autre part.
- En faisant de l'accompagnement, l'aide extérieure pour la formation et le renforcement des capacités octroyée par les bailleurs de fonds a joué un rôle primordial dans la mise en place des IEECAG les plus dynamiques. Ils s'invitent par ce biais comme un acteur pouvant donner de la légitimité à certaines associations locales en leur offrant une visibilité au niveau national et international.

D/ Les expériences particulières menées par des communes et des bailleurs de fonds.

Parallèlement aux dispositifs participatifs institutionnalisés et ayant un caractère national (car relevant de la loi ou de programmes nationaux), nous avons recensé des expériences particulières, soit en réponse à des sollicitations internationales, soit en expériences endogènes menées par certains maires.

L'historique des différentes expériences montre des postures très différentes des maires vis-à-vis des sollicitations externes et du mouvement associatif local.

Si à Larache, les expériences sont davantage parachutées dans des programmes des bailleurs de fonds (Budget Participatif, Commune citoyenne, Appui au plaidoyer), le cas de Chefchaouen montre une stratégie du maire dans la mobilisation des bailleurs, leur mise en réseau et l'appui sur des associations dédiées et une logique qui s'articule entre les intérêts des bailleurs et celles du maire. L'ensemble de ces expériences ne se développe qu'à partir de 2009-2010. Le cas de Tiznit reste alors à part, puisqu'il s'agit des premières expériences de Budget Participatif au Maroc (dès 2003-2004), initiées par un maire,

ayant une expérience à l'international (Porto Allegré) ayant compris tout l'intérêt de s'appuyer sur le mouvement associatif local pour initier des actions dans des quartiers, servant par là même sa légitimité. En tant que première expérience endogène, il ne pouvait que se rendre visible au niveau national et international. Ici, l'appui sur les associations a aussi concerné de grands enjeux urbains comme les zones d'urbanisation.

Les différents cas présentés montrent l'importance des maires en tant que porteurs de ces dispositifs, autrement dit, il s'agit d'expériences qui restent dépendantes du bon vouloir des maires, de leurs sensibilités et du type de stratégie qu'ils développent vis-à-vis des acteurs associatifs dans leurs villes. Ceci se traduit bien dans le cas de Tiznit, ville pionnière du BP qui abandonne ou transforme ces dispositifs pour d'autres avec l'arrivée d'un nouveau maire et d'une autre majorité politique à la tête du conseil mené par le PJD.

En effet, à Tiznit, les expériences endogènes ont porté sur les « initiatives des quartiers », le budget participatif et le forum des associations en soutenant la création de multiples associations tout en s'inspirant de l'expérience de Porto Alegre.

Le Budget Participatif a été initié dès 2003 par le nouveau maire élu, un avocat, membre du bureau politique du PPS⁽³⁰⁾ et conseiller de la seconde chambre. Comme le notait D. Goehrs, l'expérience du Budget Participatif de la commune de Tiznit présente la particularité d'être autonome et indépendante de l'action des acteurs internationaux de la coopération (Goehrs, 2017)⁽³¹⁾ à l'inverse des villes de Chefchaouen, Larache et Tétouan. Elle est le fruit d'une initiative de la commune qui s'est appuyée sur la population de l'ancienne médina à travers des associations dédiées pour réaliser des équipements de tout-à-l'égout et d'amélioration du réseau d'eau potable.

Les initiatives de quartier (2004)⁽³²⁾ constituent un autre mode de gestion désigné comme « cadre pour communiquer avec la population

(30) PPS : parti du progrès et du socialisme, relique du parti communiste marocain, et du PLS mais dont les dirigeants ont toujours accepté la participation politique. Le PPS a fait partie de la majorité gouvernementale de 1998 à 2019.

(31) Manuel Goehrs, « Budgets participatifs : S'approprier la dialectique de la gouvernance participative locale », *L'Année du Maghreb* [En ligne], 16 | 2017

(32) La ville de Tiznit a été subdivisée en 6 initiatives (pour la période 2004-2009), étendues à 8 initiatives (pour la période 2009-2016) associées aux 18 quartiers de Tiznit (réparties sur les 4 arrondissements administratifs de la Commune). Ces initiatives sont pilotées chacune par un vice-président, 2 à 3 membres du conseil, 2 techniciens, le conseil du centre ainsi qu'une cellule de coordination. Le succès

locale et plateforme d'échange et de discussion autour des occupations réelles des habitants ». Il a exigé que les habitants se constituent en association. Cette expérience a été initiatrice de la multiplication des associations à Tiznit. Elle s'est traduite par la réalisation de plusieurs projets : projet d'aménagement d'espaces verts, d'accueil pour les fêtes, de construction de 3 centres commerciaux, de terrains de sport de proximité et d'un projet d'aménagement du souk hebdomadaire.

L'implication des associations s'est aussi traduite dans l'organisation d'une rencontre annuelle avec les associations dès 2005. C'est ainsi que le forum⁽³³⁾ annuel des associations a été institutionnalisé par le Conseil en 2008. De même que pour encadrer ces expériences, le conseil a mis en place, un « service de communication chargé des affaires générales, gestion des affaires des électeurs et de la vie associative » et un bulletin d'information nommé « Madinati » édité par la commune de Tiznit pour communiquer sur ses réalisations.

De l'ensemble de cette expérience, nous pouvons noter la présence d'un conseil communal et d'un maire qui ont été à l'initiative pour légitimer leur action en s'appuyant sur des associations dédiées. Ces dernières étaient aussi bien mobilisées pour participer, avec leurs compétences, à faire remonter les demandes des populations et à aider dans certaines actions de la commune tel que les festivals⁽³⁴⁾ qu'à légitimer l'action communale dans des forums censés évaluer les réalisations de la municipalité et proposer des actions et projets sans obligation pour les élus de fournir une information fiable, ni de rendre compte. Mais cette action autonome a interpellé « les dispositifs participatifs institutionnalisés » et contenus

qu'a connu cette initiative dès son lancement a été à l'origine de la décision prise par le Conseil en 2009 d'en faire une composante principale de son organisation.

(33) Ce forum a été organisé pour la première fois en 2006. Il était juste un espace de rencontre entre le politique et la société civile. En 2008, le conseil municipal de Tiznit a décidé d'institutionnaliser cette initiative. Depuis, la rencontre des associations s'est transformée en forum des associations organisé durant le mois d'octobre de chaque année. Dans cet espace de discussion et de partage, les acteurs associatifs sont amenés lors de des ateliers thématiques, le long d'une journée, à proposer des actions et des projets à intégrer dans la planification globale de la commune dans le but de concevoir des prestations de services adaptées aux attentes de la population. Il constitue également une occasion pour évaluer les réalisations de la municipalité.

(34) « Une amélioration des compétences communales au niveau de la planification, de la gestion et de l'évaluation de décision collective et un travail de concertation avec des associations sur des festivals thématiques ».

dans la loi (absence de référence au budget participatif dans la loi, des lieux et modalités du rendre compte, de l'obligation de fournir l'information et son type...).

À voir de près les actions menées avec les associations dédiées, si certaines restent sans enjeux réels (aménagement d'espaces verts, du souk, de salles de fêtes, de terrains de proximité), d'autres donnent de la légitimité ; équipement en eau potable et assainissement d'un quartier, défense des propriétaires de terres agricoles menacés d'expulsion⁽³⁵⁾.

Ceci a sans doute été un autre moyen pour légitimer l'action du maire auprès des populations concernées tout en s'appuyant sur des associations affiliées présentées au niveau national et international dans un dispositif participatif (contrôlé par le maire et ses élus) endogène exemplaire. Une action qui a permis au maire une visibilité au niveau national et international. Toutefois, il est difficile de mesurer son impact sur les ONG concernées, même si, celles qui ont été les plus impliquées ont perdu du terrain avec le nouveau maire et conseil (changement de majorité et entrée d'un maire PJD). De même que d'autres expériences impulsées de l'extérieur apparaissent avec une mise en avant de bailleurs de fonds et de la DGCL⁽³⁶⁾. Ceci traduit bien le caractère instrumentalisé de ces processus par les élus et leurs modes de faire avec le « participatif ».

À voir de plus près, il s'agit aussi d'analyser ces dispositifs participatifs et leur évolution (impulsion, adaptation...) en fonction des types d'arrangements et /ou de conflits à l'intérieur même du conseil

(35) « La municipalité s'appuie [...] sur les propriétaires historiques, dont plusieurs sont élus au conseil municipal. Elle soutient la création, en 2004, d'une association, Abrinaz, du nom du principal canal d'irrigation de Targa n'Ousengar. Abrinaz actualise l'ancienne institution de la jemaâ afin de faire valoir le droit historique à l'eau et de maintenir l'activité agricole. [...] En 2009, la municipalité obtient l'extension de son périmètre urbain afin d'intégrer tout le périmètre irrigué qui était sous l'autorité de la commune rurale d'Aglou » (Goeury, Leray, 2017). En avril 2011, une convention institue le partenariat durable entre la municipalité de Tiznit et Abrinaz pour protéger, réhabiliter et aménager le périmètre de Targa qui est classé zone vivrière et palmeraie.

(36) Avec le nouveau bureau et conseil, nous avons assisté à davantage d'impulsions externes notamment avec « La charte de communication sur l'action communale », initiée par la GIZ pour l'organisation de réunions de participation avec les citoyens sur les stratégies de communication. Une autre initiative, le Concours destiné aux jeunes âgés de 15 à 35 ans, a été menée en partenariat avec **la GIZ et la DGCL**. Il a bénéficié d'un budget de 100.000,00 dhs et d'un accompagnement fait par une association locale sélectionnée à cet effet.

communal. Un maire disposant d'une large majorité (situation prévalant dans les quatre villes étudiées depuis 2015) ne se comporte pas de la même manière qu'un maire obligé de composer et de prouver son leadership au niveau local. Ainsi, le cas de Tiznit s'éclairerait davantage par cette dernière situation. Le maire de 2003 était déjà un avocat militant associatif porté par le PPS. Or, ce dernier n'a obtenu que 6 sièges sur 25 en 2003 alors que le PJD en possédait 11. Pour former sa majorité, il a dû composer avec une panoplie de partis ayant chacun un à deux élus (USFP : 2, Istiqlal : 2, El a'hd : 2, Alliance et liberté : 1, PND : 1). En 2015, son processus de légitimation a fonctionné. Le PPS a obtenu 17 sièges sur 35, et son co leader, l'USFP 6 sièges contre seulement 8 pour le PJD et 4 pour le RNI. À la suite du changement de majorité⁽³⁷⁾, le nouveau maire PJD se comportera différemment avec les associations de la ville.

À l'inverse du cas de Tiznit durant les mandats « Ouhammou », celui de Larache ne montre que des initiatives impulsées par des bailleurs de fonds et organismes étrangers qui trouvent un réceptacle communal consentant. Ainsi en est-il du budget participatif et de « l'initiative commune citoyenne ». La première initiative a été entreprise dans le cadre d'un projet « promotion de la culture de reddition des comptes⁴⁴ touchant trois villes du Nord du Maroc (Tétouan, Chefchaouen et Larache) financée à 80% par l'Union Européenne et porté par le Réseau Méditerranéen des Médinas (RMM) en partenariat avec le Fonds Andalou de Municipalités pour la Solidarité Internationale (FAMSI). La seconde initiative reste celle de la GIZ (coopération allemande) et de la DGCL. Le budget participatif a été présenté avec des objectifs ambitieux⁽³⁸⁾, le dispositif est prévu au départ, les normes découlant de source.

(37) Le PPS, qui a été pendant 12 ans (entre 2003-2009 et 2009-2015) aux commandes du conseil communal de Tiznit avec son ancien allié l'USFP n'a pu avoir que sept sièges sur 35 en 2015, suivi de l'USFP arrivé troisième avec 6 sièges. Ainsi, en 2015, l'équipe sortante arrive seconde, derrière le Parti de la justice et du développement (mouvance islamiste) qui obtenu 14 sièges parmi les 35 qui étaient en jeu.

(38) Selon la brochure de présentation du projet, son objectif est « l'instauration des pratiques du budget participatif au niveau des communes de Larache, Tétouan et Chefchaouen. A cet effet, le projet prévoit des mécanismes pour d'un côté, rendre effective la mobilisation des citoyens de la société civile, et de l'autre côté promouvoir l'ouverture politique des élus au partage de pouvoir avec les citoyens, tout en garantissant la présence d'institution clés du territoire ».

Ainsi, le dispositif met en place des ateliers⁽³⁹⁾, des normes pour participer⁽⁴⁰⁾ des critères d'éligibilité⁽⁴¹⁾, un groupe moteur d'encadrement de l'initiative⁽⁴²⁾ formé de cadres de la commune, d'élus et d'ONG locales. Le financement extérieur pose des conditionnalités ; les élus n'ont pas accès aux fonds débloqués pour le projet, l'Union Européenne finance directement des actions⁽⁴³⁾. Les cinq projets

(39) Ces ateliers devaient regrouper élus, cadres de la commune, association et population de l'ancienne médina, y compris des enfants de l'ancienne Médina. Un premier atelier de validation du règlement, (les principes qui régissent les rapports entre les différents intervenants dans le projet), ainsi que les critères de base à retrouver dans les projets éligibles

(40) Respect de l'approche genre, participation de toutes les typologies d'âge, participation représentative des différents secteurs et catégories sociales de la Médina, participation des secteurs publics concernés par les projets participatifs pour un bon encadrement de l'expérience par des cadres techniques ayant une expérience et une qualification dans le domaine).

(41) Respecter l'approche environnementale, culturelle et sociale du tissu ancien des Médinas ; Adopter une culture de gestion collective des différentes étapes du projet comme principe de base de travail ; Le suivi et le contrôle continu de toutes les interventions relatives au projet de manière participative ; Adopter une bonne gouvernance pour créer un modèle participatif qui serait une référence pour d'autres projets dans le futur ; Respecter les avis et les propositions de tous les intervenants dans le projet participatif ; Promouvoir la solidarité et l'entre-aide entre la population de l'ancienne médina, et favoriser l'intérêt général de cette population dans le choix et la définition des priorités ; Avoir l'esprit de volontariat et de dévouement pour promouvoir la Médina ; Consacrer les principes de l'équité et de l'approche genre, et ne pas oublier les personnes à besoin spécifiques ; L'ouverture réciproque entre la commune de Larache, cadres et élus y compris, et les instances de la société civile en ce qui concerne l'accès à l'information, pour faciliter le diagnostic et définir et mettre en œuvre dans projets dans le secteur de la Médina).

(42) Il se compose de 18 membres dont 4 cadres de la commune de Larache, 2 représentants de quartiers à l'ancienne Médina, 9 représentants d'associations de la société civile, 1 représentant d'un journal de presse électronique nationale (Hespresse), 1 représentante de l'Union Marocaine des Femmes, et un représentant d'une fondation locale.

(43) Le projet étant financé à 80% par l'Union Européenne, cette dernière avait fixé des modalités de déblocage des fonds, qui consistent à ce que des actions précises soient définies et argumentées selon un canevas de travail imposé « *L'Union européenne ne donne pas d'argent directement, ils financent des actions. D'ailleurs, en tant que commune nous ne pouvons pas recevoir de financement sans avoir l'aval du Ministère de l'Intérieur et de la Préfecture* ». Le financement dédié à la réalisation des projets à la Médina était de l'ordre des 600 000,00 Dhs. Cette somme équivaut à peu près à 48% du financement total dédié au projet de budget participatif à l'ancienne Médina de Larache. Le reste du financement a été mobilisé à hauteur de 34% dans les missions de gestion et d'administration du projet, et de 18% pour financer les ateliers de formation et de sensibilisation.

retenus, ne sont que des projets d'aménagement ou de restauration ne constituant pas de grands enjeux urbains⁽⁴⁴⁾ mais le passage par un vote sur les projets a constitué une autre manière de légitimer le pouvoir du maire et de sa majorité (plus de 500 votants). Ici, le projet a permis de voir les contestations d'associations locales de la médina écartées et celles sur lesquelles le maire et sa majorité au sein du conseil communal se sont appuyés. C'est là que se rencontrent le dispositif participatif institué et les acteurs de la citoyenneté. Enfin, l'ensemble du dispositif ne pouvait fonctionner sans l'aide d'un facilitateur, un BET assurant la mise en œuvre de l'ensemble du processus, mais financé directement par les bailleurs de fonds.

L'Initiative commune citoyenne (GIZ) émane aussi d'un projet pilote de la GIZ sur plusieurs communes marocaines⁽⁴⁵⁾ ayant pour objectif « de promouvoir une démarche participative dans l'amélioration des services communaux pour mieux répondre aux besoins de la population. Ceci pour répondre aux nouvelles réformes instaurées par la nouvelle constitution du royaume et appuyer les communes dans la mise en application des nouvelles lois organiques ». Localement, ce projet vise plus spécifiquement « l'amélioration du service rendu au citoyen par la commune, à travers l'amélioration de la gestion des services publics communaux, la facilité de communication avec les citoyens et la transparence sur les modalités de prise des décisions par la commune et l'implication des citoyens dans la gestion et l'utilisation de l'infrastructure communale ». Tout le processus s'est traduit par la mobilisation par la DGCL d'un centre déjà construit par l'INDH puis, avec l'aide de la GIZ il y avait à trouver un moyen de gestion impliquant commune et associations⁽⁴⁶⁾. Finalement, l'animation du centre a été donnée à la commune. Ensuite plusieurs ateliers ont permis d'identifier un projet (en l'occurrence l'aménagement de la voie reliant la pépinière et la porte Diwana, situé au quartier Torres) et des

(44) La réhabilitation de l'église Saint José ; la Mise en valeur du Borj El Fath : grillage métallique et mise en place de projecteurs ; l'électrification de Akbat al Hammam et l'aménagement du tronçon menant vers la mer ; la mise à niveau de la rive au sein de la Médina ; la restauration d'un mur de l'ancienne Médina ;

(45) Il est prévu dans 10 communes Marocaines dont 5 communes pilotes qui devraient élaborer, de manière participative (élus et fonctionnaires communaux et ONG) les activités et actions à exécuter dans le cadre de ce projet de partenariat. Il s'agit des communes de Meknès, Khemisset, Ben Guerir, Beni Mellal et Larache.

(46) L'objet de ce projet est un centre socio-éducatif, sis avenue Bahnini, qui a été construit par l'Initiative Nationale de Développement Humain, et cédé à la commune en fin 2017. Cet espace devrait concrétiser dans sa gestion et dans son fonctionnement les principes d'une commune citoyenne.

recommandations qui ont porté sur l'amélioration de l'éclairage, la propreté, le renforcement de la sécurité, la signalétique et la mise en place des équipements sanitaires. Avec l'organisation de ces ateliers encadrés, le maire et sa majorité, même s'ils doivent composer avec les exigences de la GIZ, cherchent à montrer leur bonne volonté afin de faire partie des communes exemplaires du pays. À ce titre, ils doivent composer avec les associations locales les plus vindicatives. D'ailleurs, l'action de ces dernières a même fait réagir la DGCL par l'envoi de missions de contrôle de la mise en œuvre du processus participatif. Encore une fois, un dispositif participatif institué, même mené par des élus, rencontre les ajustements, et conflits provoqués par les associations locales les plus engagées dans leur quartier/ville.

Le cas de Chefchaouen est très différent, même si nous avons affaire aussi à un maire et sa majorité PJD. Ici, les dispositifs participatifs sont beaucoup plus nombreux, impulsés aussi bien de l'extérieur que par le dynamisme du maire qui en redemande ou relance sur financement interne des projets financés auparavant par des bailleurs de fonds internationaux arrivés à échéance. Ainsi en est-il du **budget participatif**, faisant partie du même programme que celui de Larache. Ce dispositif a les mêmes procédures, avec une coordinatrice espagnole en appui, un groupe moteur contenant des associations « dociles »⁽⁴⁷⁾. Sur une trentaine d'associations de quartiers actives au sein de la médina, dix associations ont été sélectionnées pour être impliquées dans le processus de mise en place du budget participatif. Leur sélection n'a pas fait l'objet d'un appel à manifestation d'intérêt ouvert mais sur la base d'un choix opéré par le président et le conseil communal sur la base des critères plutôt affinitaires. Certains des membres associatifs font même partie du conseil communal de la ville. Bien sûr la justification est toujours « le caractère pilote de l'expérience, l'obligation de résultat et donc la focalisation sur des associations « amies », les plus « sûres » au niveau de la médina. Ici, même le vote pour la sélection des projets a été minimisé (seulement 126 votants). Le processus est entièrement encadré par le maire et ses autres élus. Le budget dit participatif a été relancé en interne⁽⁴⁸⁾ avec un

(47) Sur une trentaine d'associations de quartiers actives au sein de la médina, dix associations ont été sélectionnées pour être impliquées dans le processus de mise en place du budget participatif. Leur sélection n'a pas fait l'objet d'un appel à manifestation d'intérêt ouvert mais sur la base d'un choix opéré par le président et le conseil communal sur la base des critères plutôt affinitaires.

(48) L'approche de conduite du BP de la seconde édition a été une réplique de la démarche adoptée lors de la première édition par la coopération espagnole, tant au niveau des modalités de gouvernance, du processus de mise en place du BP. Aucun

très faible financement (200 000 Dh). Pour le maire, il fallait relégitimer son action dans la médina, son réservoir de voix.

- Parmi les autres dispositifs participatifs nous notons « **Le conseil communal des jeunes** », un organe consultatif pour la commune, chargé « d'apporter des avis consultatifs sur la question des jeunes au niveau de la ville », et mis en place par la commune en 2010 grâce à un appui technique apporté par FAMSI et dans le cadre de l'ambition de la commune de devenir une ville amie des enfants et de la jeunesse reconnue par l'UNICEF.

Le fonctionnement de ce dispositif⁽⁴⁹⁾ montre surtout un organe figuratif de promotion de la commune dans les manifestations culturelles et internationales organisées par la commune, peu soutenu dans ses propositions. L'expérience a été reconduite en 2017 sans appui du FAMSI.

- Toujours dans le même sens, la décision de création de « **la maison des associations** » de Chefchaouen a été adoptée par le conseil communal en 2011 dans le cadre du projet de la bonne gouvernance d'appui à la société civile réalisé en partenariat avec l'agence de coopération espagnole et le Fonds Andalous des Municipalités pour la Solidarité Internationale

changement notoire n'a été opéré. Même localisation est restée la même, la médina.

(49) Une sélection des candidats reposant sur le lancement d'un appel à candidature diffusé au niveau de la ville, et des critères prédéfinis, mais aussi ceux non affichés par la commission, tels que les recommandations faites par les associations, le quartier d'origine des candidats, le sexe et l'appartenance politique.

Sur le plan logistique aucun local, aucun fonds dédié n'ont été mis à la disposition du conseil. Celui-ci se réunit dans les différents locaux de la commune et principalement au niveau de la maison des associations en fonction de la disponibilité des salles. Toutefois dans le cadre de deux programmes de coopération internationale dont la commune de Chefchaouen est partenaire (Mouwatana moucharika pour le renforcement de l'action de la société civile, financé par l'union européenne), les membres du conseil ont bénéficié d'un ensemble de sessions de renforcement de capacités. Pour communiquer sur leurs activités, le bureau exécutif a créé un compte Facebook permettant d'instaurer un échange permanent entre les membres du conseil. Un fonctionnement partiel, beaucoup d'absentéisme, seul un petit noyau exécutif continue. Peu sollicité, il a été sollicité à émettre un avis sur la promotion de l'activité touristique. Par rapport à cette sollicitation, le bureau a réalisé un rapport sur le sujet et réalisé une enquête d'appréciation de l'activité touristique au niveau de Chefchaouen. Ce rapport a été présenté devant les membres du conseil communal. Mais, d'après le président du conseil des jeunes, aucune suite n'a été donnée au rapport présenté.

(FAMSI) en collaboration avec l'Association de développement local de Chefchaouen. Ce projet vise à « promouvoir l'action de la société civile au niveau de la ville ». La commune met à la disposition des associations locales un espace d'accueil multifonctionnel favorisant des initiatives civiques et dont l'équipement et l'aménagement ont été réalisés par la coopération espagnole. La commune a appuyé aussi le processus par la mise à disposition d'un directeur de la maison et une secrétaire chargée de suivi administratif de la maison⁽⁵⁰⁾. Ainsi, ont pu être mobilisées un peu moins de 40% des associations de la ville⁽⁵¹⁾. Mais, loin de constituer un espace de concertation et d'échange avec les associations⁽⁵²⁾, la maison des associations a été par contre un moyen de mobiliser des compétences pour organiser et mettre en œuvre des activités culturelles de la commune⁽⁵³⁾ et de s'appuyer sur celles qui sont en affinités avec le conseil dans des moments privilégiés. Nous constatons le même processus que celui enregistré à Larache.

- Enfin, une autre impulsion européenne de « ville modèle » qui rejoint les ambitions du maire et de son « appât » -Chefchaouen

(50) Cette équipe administrative apporte un accompagnement aux ONG dans leurs démarches administratives, aide au montage des projets et des subventions d'aide au démarrage et s'ajoute le soutien financier annuel accordé aux associations inscrites.

(51) 118 associations adhérentes qui représentent moins de 40% des associations en activité au niveau de Chefchaouen ; **culturelles et artistiques 60%**, associations du quartier (11%), des associations sportives (14%) des associations œuvrant pour les questions féminines (7%)

(52) Les réunions tenues au niveau de la maison en présence du président de la commune sont au nombre de 8 à 10 réunions organisées annuellement avec des pics en 2012 et 2017 qui pourraient s'expliquer par les grandes manifestations internationales organisées par la commune dans ces années. Selon le président de la maison ces réunions concernaient **surtout quelques associations impliquées dans les projets de coopération et des grandes manifestations organisées par la commune**. Cette mobilisation concerne particulièrement les associations qui entretiennent des relations privilégiées avec le conseil communal (les grandes associations culturelles de Chefchaouen, les associations culturelles et les associations du quartier au sein de la médina.)

(53) Ce n'est qu'au début de chaque année budgétaire et avec l'approche des grandes manifestations culturelles de la ville (période de printemps avec notamment le printemps de Chefchaouen), qu'une rencontre élargie réunissant les membres des associations adhérentes au niveau de la maison ainsi que les membres du conseil communal, est organisée pour discuter et planifier la programmation annuelle des activités culturelles au niveau de la ville ainsi que l'implication des associations dans les grandes manifestations organisées par la commune.

ville écologique- :« Le Conseil participatif de l'environnement de l'Energie, du climat et de développement durable », un organe de promotion de la commune à l'international.

En effet, c'est dans le cadre du programme régional SUDEC (Programme Sustainable Urban Demonstration Projects) financé par l'Union Européenne, que s'inscrit le projet « Chefchaouen Municipalité modèle et catalyseur de changement en matière de gestion durable de l'énergie » réalisé en partenariat avec l'AMEV (Association Marocaine des éco-villes), GERES (Groupe Energies Renouvelables, Environnement et Solidarité) et IDE (l'Institut pour le Développement, l'Environnement et l'Énergie) en 2015. Le conseil communal avait adopté en 2010 une déclaration selon laquelle, Chefchaouen, en tant que membre active de l'association marocaine des éco-villes, est une ville écologique.

Un projet qui part sur des objectifs ambitieux⁽⁵⁴⁾ ; aussi bien en termes de gouvernance (association et convergence des différents acteurs locaux), de consultation, de sensibilisation et de communication avec les citoyens. Mais, des membres toujours choisis selon les affinités du président⁽⁵⁵⁾, avec toujours la même justification de la peur de conflits qui nuirait au fonctionnement du conseil et à l'image de la ville vis-à-vis de partenaires internationaux.

Le conseil bénéficie de peu de moyens de fonctionnement (ni local, ni fonds dédié) à part ceux de la coopération pour le suivi et le renforcement des capacités⁽⁵⁶⁾ même si un coordinateur désigné par la

(54) Permettre une plus grande implication des acteurs associatifs et économiques de la ville dans les stratégies et politiques locales pour la promotion de développement durable, définir les orientations stratégiques pour les questions liées à l'énergie, climat et développement durable dans la ville, assurer une plus grande cohérence et coordination entre les différentes stratégies locales et sectorielles pour les questions de développement durable, accompagner les projets communaux à ce sujet et réaliser des avis consultatifs auprès de la commune, conduire des actions de sensibilisation, de communication et de concertation avec les citoyens pour les questions liées au développement durable.

(55) Un survol rapide de la composition du conseil montre la présence des personnes qui entretiennent des relations avec le président : les élus membres du conseil communal, les fonctionnaires et cadres techniques de la commune, les présidents des associations rapprochées du conseil (ADL, ATED, Rif Al Andalous), les associations du quartier au niveau de la médina impliquées dans la mise en place du Budget participatif, les associations de l'environnement bénéficiant d'un appui financier de la commune.

(56) Pour le pilotage interne du conseil, un bureau de 7 membres a été mis en place suite à un échange et une désignation de la part des membres du conseil. Dans le cadre de l'appui technique et financier apporté dans le cadre du projet SUDEP, l'AMEV a

commune a été mandaté pour assurer l'interface entre le conseil de l'environnement et le conseil communal. On note, alors, un fort absentéisme, un recul progressif de la participation des membres des associations avec celui des formations et une non implication des autres acteurs urbains impliqués directement dans le développement durable⁽⁵⁷⁾. Le travail et activités réalisés par le Conseil se limitent à quelques consultations et animations⁽⁵⁸⁾, mais beaucoup de représentations, faisant du conseil un organe de promotion de la commune à l'international, présentation du conseil au sommet mondial pour les villes intermédiaires, à la COP 22 à Marrakech.

L'ensemble de ces dispositifs montre ainsi ;

mobilisé un agent technique chargé d'assurer le suivi technique et administratif des travaux du conseil (archivage, compte-rendu des réunions, communication, etc) ; la commune a mis à sa disposition ses locaux équipés pour organiser des réunions tandis que le GERES et l'IDE ont mis en place un ensemble de sessions de renforcement de capacités au profit des membres du conseil Pour faciliter l'échange entre les membres du conseil, un compte Facebook a été créé par les membres du bureau.

(57) La participation va diminuer considérablement avec la fin du projet en se limitant à la participation des membres du conseil dans les manifestations culturelles et les rencontres internationales organisées par la commune. Au départ du projet, les formations, les voyages d'études, les rencontres internationales et les réunions stratégiques organisées avec le conseil communal restaient caractérisées par un taux de participation élevé. Après l'achèvement du projet et les formations importantes organisées dans le cadre du projet, le taux d'absentéisme s'est considérablement accentué. Contrairement aux représentants techniques et administratifs de la commune et les représentants associatifs membre du conseil qui affichent un taux de participation très élevé, les représentants des associations professionnelles et des instances économiques observent un taux d'absentéisme élevé, remettant ainsi en question le principe multisectoriel affiché par la commune lors de la mise en place du Conseil.

(58) Lors de l'élaboration de la vision Chefchaouen 2030, dont la réalisation a été accordée au conseil de l'environnement en collaboration avec des experts internationaux, seulement 20 membres du conseil ont accepté de contribuer aux échanges prévus dans les différents ateliers thématiques organisés à ce sujet. Les membres du conseil ont été sollicités par le conseil communal pour émettre un avis sur l'activité touristique dans la ville dans une perspective de développement durable et de tourisme durable. Une présentation par le coordinateur du Conseil a été faite à ce sujet lors d'une réunion entre les membres du bureau du conseil de l'environnement et le conseil communal. Le conseil de l'environnement a été impliqué par le président de la commune fortement pour contribuer à l'animation du Carnaval de l'environnement organisé annuellement par la commune en collaboration avec le tissu associatif local. Il s'agit d'organiser des activités diverses contribuant à la promotion du développement durable dans la ville.

- Des initiatives similaires ou identiques qui impliquent souvent les mêmes personnes ou réalisent les mêmes tâches, ce qui participe à diluer ou réduire de la portée de l'action associative au niveau de la ville, mais donnent plus d'occasions de visibilité à l'international.
- Une distinction/articulation en termes d'engagement et d'implication de la commune et de son président en fonction des pratiques institutionnalisées impulsées par la loi 113-14 sur les communes et celles impulsées par la commune avec appui international. Par rapport à ces dernières pratiques souvent portées et impulsées par la coopération internationale et où une forte activité de médiatisation y est prévue, il est à observer une plus forte implication du président qui profite de l'appui technique et méthodologique et d'une visibilité politique.
- Des reconductions d'initiatives impulsées de l'extérieur pour montrer que les choses continuent même sans appui extérieur, ce qui signifierait une appropriation (même si elle se situe toujours à minima) afin que les futurs bailleurs ou les mêmes bailleurs sur d'autres projets se disent que la commune est fiable ; après la fin du financement d'un projet, il y a appropriation par la commune, donc, la mission d'appui est accomplie avec succès. Cela arrange les deux parties, car les bailleurs de fonds ne sont pas dupes. Ils doivent évaluer leurs actions, et les gestionnaires de portes feuilles de projets au sein des organismes internationaux ou de coopération bilatérale se doivent de le renouveler (pour garder leur financement). Les évaluations restent toujours approximatives et favorables aux reconductions de projets et/ou de travail avec un partenaire privilégié.

Enfin, en termes de logique d'acteurs, le cas de Chefchaouen éclaire ainsi, des logiques qui se rencontrent ; entre un maire entreprenant et des bailleurs de fonds promoteurs d'une participation institutionnalisée.

Budget participatif, soutien à la société civile, appui aux instances de participation, labellisation, autant de promotion et d'élargissement de l'offre de dispositifs participatifs conduits par la commune et financés par des bailleurs de fonds. Pour ces derniers, ils trouvent là un interlocuteur consentant à leurs procédures (participation, énergies renouvelables), pour le maire, la participation à ces projets ne peut que lui donner de la légitimité au niveau national et international. Ainsi, la ville devient la ville modèle. Chefchaouen, est de plus en plus qualifiée de ville « modèle » de gouvernance participative. « *Chefchaouen est une ville modèle en termes d'implication des citoyens dans la gestion*

de leur ville et pour adopter des solutions autour des énergies renouvelables. Chefchaouen ambitionne de devenir un exemple pour d'autres communes du Maroc. L'Union européenne est fière de cofinancer des projets de la ville autour de la démocratie participative, la participation citoyenne et les énergies renouvelables »⁽⁵⁹⁾.

Derrière cette situation, il faudrait insister sur la carrière politique du maire⁽⁶⁰⁾, ses compétences, ses référentiels et ses réseaux de relations dans la ville qui lui donnent la capacité de mener une véritable stratégie d'action et d'adaptation face aux bailleurs de fonds et aux associations les plus actives dans la ville.

De sa carrière politique, il y aurait à retenir un fait essentiel ; l'ancrage et la légitimité acquise dans une association locale pour le développement. Car, c'est bien à partir des actions de son association appuyée par des bailleurs de fonds (surtout espagnols et andalous) que s'est construite sa légitimité rationnelle, celle qui prouve qu'il est capable de « faire », notamment pour la population de la médina. Il se présentait alors comme un relais entre les demandes des populations et les exigences des bailleurs de fonds étrangers. Ce rôle que certains appellent de courtier du développement (O.Nay et A.Smith) l'amène à se présenter et à gagner les élections locales. De son passé associatif il retiendra ainsi ; i) l'importance de l'associatif comme véritable concurrent aux élus (puisque lui-même l'a pratiqué), et son corollaire, s'appuyer, sinon cantonner les associations les plus dynamiques dans des rôles d'expertise afin de ne pas les mettre en concurrence avec les élus, ii) développer une véritable stratégie d'appui sur des bailleurs de fonds privilégiés, notamment ceux qui ont permis son ascension à partir de l'associatif, iii) rester à l'affût pour renouveler sans cesse une offre adaptée au référentiel des bailleurs de fonds internationaux (participation et démocratie, climat et durabilité, médina et patrimoine, iv) communiquer le plus possible à travers les réseaux sociaux et à l'international.

(59) Communiqué de l'Union européenne au Maroc site web de l'Union européenne au Maroc.

(60) Le maire est un ingénieur, il a d'abord eu une carrière dans l'associatif (président de l'ADL en 1997) avant de se présenter aux élections communales de 2003 sous la bannière de Alliance et liberté, avec lequel il gagne les élections et devient maire dès 2003. En 2009, il se présente avec le PJD. Après un passage de 6 mois avec le PAM en 2010, il gagne de nouveau les élections de 2015 avec le PJD.

L'ensemble de son action en tant que maire découle, ainsi, de ce passé et non de son affiliation au parti de l'alliance et des libertés ou au PJD⁽⁶¹⁾. Il s'agit de :

- Mobiliser des financements extérieurs⁽⁶²⁾, innover pour manager « les dispositifs participatifs » leur financement et leur suivi avec la création d'une agence communale dédiée⁽⁶³⁾, développer un réseau⁽⁶⁴⁾ à partir de la coopération espagnole et andalouse qui joue un rôle de catalyseur auprès des autres bailleurs de fonds, alors que l'exemple Chaouni joue un rôle de disséminateur de modes de faire intéressant tous les bailleurs

(61) Il est en effet passé d'abord avec le parti alliance des libertés en 2003, avant de rejoindre le PJD en 2009 pour son élection, puis après un passage de 6 mois au PAM en 2010, il retournera au PJD pour se présenter sous sa bannière en 2015.

(62) Face aux ressources techniques et financières très limitées de la commune, le conseil communal sous la présidence de Soufiani a opté pour une approche collaborative et partenariale avec les organismes de coopération internationale. Profitant de son expérience et de son passé associatif au sein de l'ADL en termes de management des projets et de réseautage international (notamment avec la coopération espagnole et Andalouse), le président a sollicité l'appui technique et financier des organismes internationaux dans le cadre de conventions de partenariats ou d'appels à projets. L'intérêt qu'il accorde aux thèmes de durabilité, de participation, de gouvernance et de durabilité de plus en plus prisés par la coopération internationale a largement contribué à la multiplication de ces programmes de développement de la ville, dont une bonne partie est réalisée dans le cadre d'approches participatives du tissu associatif local.

(63) La création d'une **agence communale de développement** en tant que structure de concertation avec les acteurs institutionnels et associatifs locaux, dont le rôle est d'assurer le **suivi** de ces projets de coopération, de conduire des **consultations et des expertises** pour la commune et surtout de **rechercher des possibilités de financement** et partenariat à l'échelle internationale. Créée dans le cadre d'un appui technique et financier de la coopération Espagnole (FAMSI / programme ANMAR), l'agence est devenue un dispositif central dans le processus de promotion de son image et sa visibilité à l'échelle internationale. (40 projets initiés depuis 2009).

(64) A travers les différents programmes de coopération internationale, il est à constater le **rôle prépondérant de la coopération espagnole et Andalouse** à travers le réseau ANMAR (Fédération des Collectivités Locales du Nord du Maroc et de l'Andalousie) et le Fonds FAMSI (Fonds Andaloux de Municipalités pour la Solidarité Internationale) qui est à l'origine de la quasi majorité des initiatives citoyennes à Chefchaouen (Budget participatif, Espace citoyen, maison des associations, conseil communal des jeunes, etc.). En effet, il va jouer, à la fois un rôle de catalyseur pour le financement et la conduite d'un ensemble de projets et programmes de coopération internationale mais aussi le rôle de disséminateur et duplicateur de modèles de pratiques « novatrices » de gouvernance participative, à travers la mise en réseau que facilité le réseau ANMAR entre les communes marocaines et espagnoles.

de fonds. Développer une stratégie de communication⁽⁶⁵⁾ ciblant les habitants, les associations de la ville et les bailleurs de fonds dans l'optique d'assurer une plus grande visibilité. Avoir une visibilité à l'international à travers la présidence de plusieurs réseaux⁽⁶⁶⁾. Et enfin, s'appuyer et cantonner un réseau d'associations actives dans l'expertise⁽⁶⁷⁾.

E/ Principaux enseignements

Dans les cas que nous avons analysés dans cette étude, la multiplication des dispositifs participatifs initiés localement émane, au-delà de l'engagement des citoyens eux-mêmes, autant des impulsions

(65) Recours à une cellule de communication, une page facebook et un site web actualisé de façon régulière, le développement de l'évènementiel. Plusieurs prix et labels décernés mis en exergue Chefchaouen déclarée ville écologique en 2010, label de la ville Citoyenne, ville culturelle classée sur la liste du patrimoine mondial (diète), Ville amie des enfants, Chefchaouen commune modèle de ville initiatrice de changement citoyen en matière de gestion énergétique durable, etc.

(66) Présidence d'un ensemble de réseaux nationaux et internationaux (réseau Africain des Médinas, réseau Méditerranéen des médinas, association marocaine des Eco-villes, forum international des villes intermédiaires, fédération Andalousie-Maroc). En plus de ces réseaux présidés par la ville, il existe de nombreux réseaux dans lesquels la commune est membre actif (réseau des villes Euromed, réseau des villes méditerranéennes Medcities, EnergyCities association européenne des autorités locales en transition énergétique, réseau ANMAR des Collectivités Locales du Nord du Maroc et l'Andalousie, réseau des villes créatives de l'UNESCO, réseau des villes Stratégiques etc.). Ces réseaux ont été l'occasion d'échanger les pratiques de gouvernance participative en circulation à l'échelle internationale et d'identifier des projets et des fonds d'appui de l'action communale à Chefchaouen.

(67) Certaines associations sont fortement mobilisées dans les instances consultatives mises en place par la commune telles que l'instance de parité et d'égalité des chances et le groupe consultatif pour l'énergie à Chefchaouen, le conseil communal des jeunes, le conseil participatif de l'environnement, etc.

Malgré la forte mobilisation des différents profils d'associations présentes au niveau de la ville dans la dynamique de changement affichée par la commune, il est à observer la place considérable qu'occupent certaines d'elles dans les projets initiés par le conseil communal. Ces associations, ayant souvent des rapports privilégiés avec le conseil communal (dont certains de ses membres en ont font partie), restent les partenaires privilégiés pour la commune et sont souvent impliquées dans ses principaux programmes de coopération internationale. En plus des associations de quartiers au sein de la médina de Chefchaouen (considérée comme le fief et l'espace électoral de prédilection du PJD), les grandes associations dynamiques de la ville telles que les Association de développement local, Association Talasmattane pour l'environnement et le développement, Association Rif AL Andalou, s'accaparent le gros lot des projets engagés par la commune en partenariat avec la société civile locale.

externes internationales que du désir de certains maires de légitimer leur action. Un désir qui trouve davantage son origine dans la carrière politique, le réseau de relations du maire (ouverture sur des expériences internationales et bailleurs de fonds) et ses compétences acquises en matière d'intermédiation (en tant que leader d'association par exemple) que dans son obédience politique (cas de l'ancien maire de Tiznit et de l'actuel maire de Chefchaouen).

Ces dispositifs « locaux » s'articulent aussi aux dispositifs institutionnalisés exigés par la loi. Les maires accordent, alors davantage de ressources (moyens financiers, locaux, personnel dédié) aux premiers, qui rentrent dans leur stratégie de visibilité nationale et internationale. Mais dans les deux cas les mêmes caractéristiques persistent :

- Mobiliser des ressources et expertise auprès des associations que l'administration communale ne possède pas (assistance médecins, socio-culturel...).

Contourner les réglementations propres aux départements ministériels et à la fonction publique dans la gestion du personnel en passant par le réseau associatif, plus souple, qui se transforme en prestataire de services. Pour cela, le parcours participatif reste une condition pour obtenir financement.

Pénétrer des territoires inaccessibles pour les forces politiques « conventionnelles » (quartiers cibles de l'INDH)

Permettre une meilleure remontée de l'information et faire admettre des projets décidés en amont (Felli, 2006)

De cette logique des élus et des administrations, notamment de l'Intérieur dans notre cas, il faudrait insister aussi sur l'implication des professionnels de la participation, ces facilitateurs sans qui ces dispositifs ne peuvent pas être mis en œuvre tout écartant les enjeux politiques locaux.

Des acteurs qui partagent aussi leur action avec les techniciens, personnel administratif (de la commune ou de l'INDH) chargé d'encadrer les dispositifs participatifs mis en place. C'est le traitement des données de la participation qui échappe aux élus et qui revient à ces fonctionnaires chargés du suivi avec les facilitateurs et les associations. Une position qui les met au centre du dispositif en fournissant les informations pour décider de la clôture d'un projet, de l'efficacité de la présence d'une association, de la pertinence d'un diagnostic réalisé par un BET...leur place, souvent occultée, peut s'avérer décisive, comme nous avons pu le voir à Larache avec un

directeur de centre social particulièrement dynamique, entré en conflit avec certains élus⁽⁶⁸⁾ ...

En définitive, comme ailleurs, dans les cas français et italiens (Chiara Sebastiani, 2009), cet ensemble d'expériences montre une suite d'épisodes discontinus impulsés suivant les besoins des élus et de leurs stratégies personnelles, des administrations centrales et des bailleurs de fonds selon les contextes politiques, dans un référentiel commun appuyé par des professionnels de la participation. Mais, à l'ensemble de ces pratiques, il faudrait ajouter une interrogation : jusqu'où ces dispositifs ne représenteraient pas aussi une ouverture du système politique⁽⁶⁹⁾?

Jusqu'ici, l'analyse du résultat de ces actions et initiatives a concerné surtout les élus, les bailleurs de fonds et l'organe de tutelle des collectivités territoriales. Les associations impliquées dans ces dispositifs institutionnalisés n'ont bénéficié que d'une approche en creux, comme si elles ne pouvaient être qu'instrumentalisées par les élus et les autres acteurs urbains. Or, il reste à mettre la focale sur les acteurs les plus engagés dans l'action locale et bénéficiant d'une légitimité de proximité et leur place dans ces dispositifs pour mesurer enfin la portée politique de ces dispositifs dits participatifs.

II/ La participation citoyenne par le bas

Mais, comment, alors, les logiques des élus se recoupent-elles ou pas avec celles des membres des associations ayant cette légitimité du bas qu'on va nommer élites de proximité ? Si nous voyons bien pourquoi et comment les élus de la commune poussent à faire de la participation appelée par Chiara Sebastiani d'administrative (aider à être plus performant, mieux légitimer), ils ne veulent pas d'une participation politique, d'un contre-pouvoir qui les interpelle sur « comment va être réalisé le programme, quelles priorités, avec quels moyens, qui propose des options alternatives, suggère des corrections

(68) Le cas d'un centre culturel à Larache met en exergue le conflit entre le personnel communal et les élus dans la manière de voir et de travailler avec les associations. Un exemple à méditer car ce même personnel tire sa légitimité de l'international et en même temps des associations mêmes qui ont réagi sur les réseaux sociaux à l'éviction d'un responsable charismatique du centre. Dans ce cas, le président a laissé faire ce directeur car il profite aussi de l'aura du centre à l'international. Ce qui montre la place qu'occupe le personnel communal dans le jeu politique local.

(69) Une interrogation portée aussi par Bacqué M.H, Rey H, Sintomer Y « Gestion de proximité et démocratie participative ; une perspective comparative, Paris La découverte, 2005.

et influence donc les choix électoraux ». Et, à contrario, les élites de proximité chercheraient à avoir des réponses claires et motivées à leurs questions et à leurs propositions. Une situation que ne supporterait pas les élus et qui explique le recours fréquent à des BET qui jouent le rôle de « professionnels » de l'intermédiation, ayant les compétences techniques pour vider la question des choix politiques pour la rendre simple disposition technique. Généralement, l'attitude la plus fréquente est d'éviter les conflits en choisissant les associations les plus dociles et/ou en mettant en avant une professionnalisation de la participation procédurale (ateliers, focus group...). De l'autre côté, les élites de proximité impliquées dans ces dispositifs chercheraient davantage à avoir accès à l'information et aux décideurs. Ils peuvent en faire un moyen d'alerte à partir des réseaux sociaux et des médias, ce qui leur donne du poids dans la décision. Mais elles peuvent aussi entrer dans une démarche plus individuelle, en cherchant l'opportunité de l'expertise et en intégrant le marché de la participation.

Ainsi, sur chaque terrain ont été identifiées des élites de proximité, membres d'associations, ayant une certaine longévité dans l'action urbaine. Il s'agit de personnes physiques ayant été à la base d'un engagement citoyen dans leurs quartiers ou dans leur secteur dans la ville (médecins, écologistes, enseignants) qui les a portées vers une institutionnalisation à travers l'associatif. Ensuite, ce sont des personnes ayant un long parcours militant fait d'engagements dans différentes actions (mobilisations, manifestations...) et/ou dispositifs institutionnalisés. À travers eux et leur action, nous retrouvons l'autre face de la participation citoyenne. Dans leur articulation à la participation institutionnalisée, nous voyons alors les limites d'une certaine forme de régulation politique.

A/ Caractéristiques des acteurs associatifs impliqués dans la scène politique locale ;

Cinq éléments nous semblent prévaloir dans les logiques d'action des acteurs associatifs rencontrés ; le capital d'autochtonie, les compétences d'intermédiation, les compétences techniques liées à un métier et enfin les compétences liées à la participation professionnalisée.

Le capital d'autochtonie, est pris ici, non en tant que ressource (être résident d'un lieu, en posséder des savoirs faire), mais en tant que rapport social. Il demande de questionner la notoriété et donc la légitimité que donne un groupe à un des leurs qui a une visibilité et porte les valeurs du groupe (J N Retière, 2013).

Dans ce sens, le capital d'autochtonie requiert aussi bien de voir les réseaux de relations sociales, professionnelles, de voisinage (capital social) qui permettent l'action et donnent une visibilité que les engagements pour le groupe (procurant estime et réputation) qui passent par des réseaux associatifs et politiques portant les valeurs et demandes du groupe⁽⁷⁰⁾.

Ces deux éléments combinés deviennent essentiels pour faire partie du groupe des acteurs urbains « émanant du bas », ayant la légitimité du bas et revendiquant une citoyenneté. Ils restent, alors confrontés à la professionnalisation et à l'instrumentalisation politique par les élus et l'administration de la participation.

- Les acteurs identifiés dans nos investigations sont alors étudiés dans leurs rapports aux populations de leur lieu de résidence à travers leurs pratiques de sociabilité (partage de la mosquée, services rendus entre voisins, protéger les enfants, rendre visite aux malades..), la mobilisation de leur réseau de relations nécessaire pour leur action, la mobilisation de compétences techniques pour l'action, leur réputation qui se manifeste par leur engagement lors d'événements, par le courage, la prise de parole dans des manifestations... Mais aussi parfois, par la tradition, les anciennes familles résidentes, bénéficiant d'un statut particulier (*chorfa*).

Le capital d'autochtonie fait ainsi référence à une sorte d'intégration autant que d'adhésion à des valeurs propres à un milieu local donné.

Or, ces acteurs, pour renforcer même cette légitimité locale (par des engagements, des compétences propres...mais aussi par le « faire ») ont besoin de recevoir aussi des ressources externes (en équipement, en services, en facilitations administratives) soit par l'intermédiaire des collectivités et administrations locales, soit par des bailleurs de fonds étrangers. Or, pour se placer vis à vis de ces derniers, ils ont à répondre à leurs exigences qui demandent trois types de compétences :

- **Des compétences techniques** liées à des fonctions précises et à des métiers (le droit, la médecine, l'écologie et l'environnement,) permettant de faire de la prestation de services,

(70) Jean-Noel RETIÈRE, « Capital d'autochtonie », in CASILLO I. avec BARBIER R., BLONDIAUX L., CHATEAURAYNAUD F., FOURNIAU J-M., LEFEBVRE R., NEVEU C. et SALLES D. (dir.), *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*, Paris, GIS Démocratie et Participation, 2013.

- **Des compétences liées à la participation institutionnalisée** (ateliers participatifs, planification par objectif, montage de projets...) permettant une légitimation de l'action des élus et du référentiel des bailleurs de fonds et/ou de la gestion à distance.
- **Des compétences d'intermédiation** (relais entre la sphère des populations et celle des administrations, des élus et des bailleurs de fonds) permettant la négociation et/ou la légitimation de projets conçus en amont.
- **Des compétences de réseautage** (administration, partis politiques, société civile, bailleurs de fonds...)

Il s'agit, alors d'une trajectoire à interroger en termes de rapports de force qui ne doit pas négliger aussi la part « personnelle et individuelle » de ces acteurs qui, pour une raison ou une autre, abandonnent l'action politique, se retranchent dans l'expertise ou plongent dans le « radicalisme politique ». Il restera, toutefois, à mesurer à travers tous les cas recensés, leur place politique dans les systèmes politiques locaux. Par ailleurs, il apparaît que la mise en pratique de la réglementation officielle de la participation passe nécessairement par ces individus (et leurs caractères et objectifs individuels). Ceux-ci jouent un rôle d'autant plus important que la réglementation formelle elle-même reste imprécise sur certains aspects clés, ce qui peut donner lieu à une pratique davantage adaptée aux besoins locaux, mais qui explique aussi une grande hétérogénéité des expériences.

Les compétences d'intermédiation permettent le passage d'une sphère (celle des populations résidentes) à une autre (celles des élus, des administrations et des bailleurs de fonds) dans des contextes où elles s'ignorent ; elles demandent de savoir formuler les demandes des populations concernées, savoir les proposer à la sphère administrative, savoir rendre compte des exigences de la sphère administrative aux populations, savoir répondre aux conditionnalités de la sphère administrative, savoir-faire du plaidoyer et négocier des arrangements. Ce que certains ont formulé par du courtage (O. Nay et A. Smith, 2002, M. Benidir, 2016).

Les compétences techniques liées à des métiers ou des secteurs spécifiques: il s'agit des compétences médicales, environnementales, architecturales, génie civil, juridiques qui permettent des actions spécifiques pour les populations (prise en charge de malades, mise à disposition de techniques pour l'élaboration d'un équipement informel comme un réseau d'eau potable, un château d'eau... accompagnement juridique de dossiers administratifs pour bénéficier d'une subvention ..)

ou pour servir d'alerte (notamment environnementale). Elles donnent une légitimité rationnelle par le « faire ».

Les compétences techniques de la participation professionnalisée ; elles supposent un apprentissage et une expérience, notamment auprès de bailleurs de fonds internationaux par diverses formations et l'acquisition d'un référentiel et des outils de la participation (procédurier d'action, diagnostic, planification stratégique...)

La constitution d'un réseau de relations externes : il concerne des relations privilégiées avec certains bailleurs de fonds, des affinités avec des membres influents dans l'organisation centrale d'un parti politique, d'un syndicat, d'une ONG nationale de plaidoyer (Droits de l'Homme, Transparency...). Ce réseau de relations peut être activé pour recevoir des commandes d'études, pour appuyer des actions locales de proximité ou pour relayer et diffuser des informations locales de plaidoyer. Il est essentiel pour procurer un minimum d'autonomie politique aux membres actifs des associations vis-à-vis de différents acteurs locaux.

- L'appui sur un réseau international est certes très rare. Il se construit d'abord sur la base de compétences professionnelles, techniques et d'intermédiation dont s'assurent les bailleurs de fonds, mais lorsqu'il existe, il donne une légitimité qui transcende parfois toutes les autres. Il permet, aux acteurs associatifs qui le possèdent, aussi bien d'accéder, si certaines conditions sont remplies (proximité, notamment), à la municipalité en s'appuyant sur le parti de son choix (cas du président de la commune de Chefchaouen et d'autres membres de deux associations) que de se retirer dans l'expertise.
- L'appui sur des ONG nationales ou internationales pour le plaidoyer est tout aussi important. Il donne du poids dans le rapport de force avec les élus.
- L'appui sur des organes centraux de partis politiques ou autre est plus rare. C'est davantage le cas pour membres d'associations passés comme conseillers communaux au nom d'un parti politique. Lorsque cela se présente, l'injection de ressources externes participe et renforce la légitimité de l'acteur par le « faire » (implantation d'un équipement dans le quartier...).

B/ Les acteurs de l'associatif ; une combinaison de compétences

C'est en combinant les différentes compétences, mais en situation dans les rapports et interactions entre ces acteurs, la population

urbaine, les élus, les administrations et les bailleurs de fonds que peuvent se construire des idéales- types⁽⁷¹⁾.

Ainsi, nous avons recensé quatre grands types ; i) les acteurs de la prestation de service, ii) les acteurs du plaidoyer, iii) les professionnels de la participation et iv) les acteurs à ancrage local.

Le tableau qui suit met en exergue les éléments saillants mobilisés (ancrage local ; Compétences techniques liées à un métier ; Compétences de la participation professionnalisée ; Compétence d'intermédiation ; Constitution d'un réseau externe) qui caractérisent la logique particulière (pure) de chacun des types. Mais, bien entendu, dans la réalité des différents contextes étudiés, les logiques s'entrecroisent.

Tableau n°1 : Acteurs associatifs et compétences

Type	Capital autochtone	Compétence intermédiation	Compétence Technique/métier	Compétence participation	Appui Réseau externe	Type de parcours politique
De prestation de service			Forte	Forte		« apolitique » instrumentalisé
Professionnels Participation				Forte	Forte	Permet de l'autonomie
De plaidoyer			Forte		Fort	Influence de l'extérieur
A ancrage local	Fort	Fort				Mitigé

(71) « Ces idéales-types, sont certes une construction intellectuelle, construits sur une démarche comparative (différences-ressemblance des cas), mais obtenues par l'accentuation délibérée de certains traits (...) une représentation réduite à ce qui est strictement nécessaire pour comprendre « la logique d'une certaine conduite » (...) une présentation conforme à la réalité empiriquement observable si les actions et interactions en cause, obéissaient à une logique pure que ne viendrait affecter aucun facteur extérieur à cette logique » Jacques Coenen-Huter « Le type idéal comme instrument de recherche » *La Revue Française de Sociologie*, Juillet-Septembre 2003, 44-3.P 531-533

Voir aussi J-P Grossein « Leçon de méthode weberienne » in Max Weber « *Concepts fondamentaux de sociologie* », Gallimard 2016 pp 45-76

i) Les acteurs d'une prestation de service liée au métier. Un type d'acteur qui épouse pleinement la logique d'instrumentalisation des élus développée ultérieurement.

Ce type d'acteur concerne surtout, des médecins, des enseignants du secondaire qui montent des associations bien souvent au niveau d'une partie de la ville, non ancrée dans un quartier ou un territoire précis. Dans le cas des petites villes, leur visibilité est bien plus grande que dans les grandes. Les questions traitées par ces médecins dépendent aussi des contextes locaux (si la question du diabète et de l'hémodialyse ressort le plus souvent, celle de la silicose dans les villes minières revêtent une grande importance, car, intéressant un très grand nombre de ménages). Ce type d'acteur bénéficie certes auprès de la population d'une légitimité « technique » qui peut être transformée en voix électorales, mais les cas sont assez rares. Leur réseau de relation externe n'est souvent pas très développé et peu activé. Ils acceptent volontiers de participer aux différents dispositifs participatifs institutionnalisés (diagnostics participatifs, PCD, INDH, IEECAG) et aux formations qui les accompagnent. Politiquement, les administrations de l'Intérieur et les élus font appel à eux à toutes les manifestations. Ce sont là des compétences mobilisées à moindres frais. Agents de l'administration ou eux-mêmes disent « refuser de faire de la politique ». Il s'agit bien d'enseignants, de médecins qui restent dans un travail associatif directement associé à leur métier. Ils sont bien vus dans leur ville et cela leur suffit.

Toutefois, des exceptions existent, comme à Larache⁽⁷²⁾. Un avocat, membre influent de l'association, a pu se lancer dans la politique locale, sinon nationale. À Jerada, un médecin a pu occuper la mairie durant quelques mois.

ii) Les acteurs du plaidoyer ; des compétences surtout mobilisées dans un contre-pouvoir

(72) Une association portée par les couches supérieures de la société urbaine (cadres de l'administration, avocats, ingénieurs et hommes d'affaires) qui se sont mobilisés autour d'un besoin fondamental pour des malades nécessiteux. Nous sommes dans la prestation de services. L'ONG obtient le statut d'utilité publique. Elle travaille en étroite liaison avec le département de la santé. Elle lui passe le service d'hémodialyse, s'ouvre sur les maisons d'accouchement, les résidences pour filles rurales dans la ville d'Agadir. Elle constitue aussi son propre réseau d'associations de jeunes. Porté au plus haut par les autorités, leurs leaders ont pu montrer du « faire » et en bénéficier pour aller vers l'élection pour certains comme le cas d'un avocat devenu maire et conseiller à la seconde chambre.

Ce sont à la base des militants de gauche (passés soit par la filière politique des étudiants « basistes » rattachée au mouvement marxiste léniniste des années 70, refusant la participation politique, soit par la filière de la gauche restée peu éloignée du pouvoir (USFP, PPS, OADP)) restés attachés à leurs principes des droits de l'Homme. Il s'agit, d'enseignants mais aussi de jeunes fonctionnaires. Leur ancrage dans leur quartier de résidence n'est pas établi. Ils peuvent y revenir pour créer un ciné-club, mais leur territoire d'action reste la ville et des questions touchant davantage l'ensemble de sa population (gestion des déchets, gestion du littoral, espaces verts, soutien à des prisonniers politiques). Leur connaissance des problèmes locaux à traiter est suffisamment pertinente pour qu'ils bénéficient d'une reconnaissance extérieure⁽⁷³⁾(invitation à des conférences nationales et internationales et intervention dans les médias). Une reconnaissance qui leur procure une certaine légitimité et une certaine autonomie. Les administrations locales et les élus les convient à participer aux différents dispositifs participatifs institutionnalisés, mais ils s'y refusent, à moins de pouvoir bénéficier de certaines informations inaccessibles. Leurs relations aux partis politiques sont intéressantes à plus d'un titre. On les voit par exemple passer par l'élection sous la bannière d'un parti de gauche, ou même du PAM, avant de s'en séparer et de travailler avec l'appui du PJD, mais en gardant toujours cette autonomie nécessaire pour mener leur travail de plaidoyer. Il s'agit là d'acteurs, ayant une réputation et une visibilité locale, mais qui restent souvent en dehors du système politique institutionnalisé (élections communales, comités INDH...).

iii) Les professionnels de la participation : du bon usage de l'expertise ; des trajectoires vers la gestion politique ou vers le métier d'expert en participation.

Les acteurs recensés dans ce type sont de jeunes diplômés souvent des sciences dures, qui commencent leur carrière politique dans la lutte pour la valorisation du patrimoine, l'amélioration des conditions de vie dans la médina ou la protection de l'environnement. Leur action déborde sur l'ensemble de la ville et ils sont relayés par des bailleurs de fonds étrangers qui leur donnent davantage de visibilité dans la

(73) A Larache, dans les années 1990, la dynamique associative a repris son élan principalement par l'activisme des éléments dits d'extrême gauche au sein de l'AMDH en partenariat avec des organismes espagnols, en plus d'autres associations ayant émergé notamment l'ECODEL fondée par Mustapha Chentouf, socialiste, et actuellement président du conseil provincial. Cette association s'est professionnalisée pour encadrer d'autres associations, des travailleurs, et a impulsé une vraie dynamique associative dans la ville.

ville. Se développe ensuite, une véritable osmose entre des acteurs locaux à la recherche de ressources pour mener des actions dans la ville et acquérir ainsi une reconnaissance locale, voire nationale et des bailleurs de fonds internationaux cherchant des terrains d'expérimentation de nouveaux dispositifs d'action relevant de la « bonne gouvernance » ou des terrains « privilégiés » dans l'action bilatérale d'un pays (Espagne-Nord du Maroc). Les formations permanentes de ces acteurs renforcent, alors, leurs liens aux bailleurs de fonds quant à un référentiel d'action partagé.

De là, ils se trouvent aux premières loges pour réaliser/ participer/ initier tous les dispositifs participatifs institutionnalisés. Pour cela, ils se trouvent aussi en concurrence avec les autres acteurs associatifs. Mais, bénéficiant d'une « grande expertise » en matière de dispositifs participatifs, ils se retrouvent mobilisés aussi bien par les élus que par les administrations chargées du développement social. Ces dernières, notamment concernant l'INDH dans sa dernière phase, ont clairement identifié des associations de ce type, « professionnelles » appelées « tête de réseau » qui vont former et encadrer les autres associations de la ville.

La forte visibilité dans la ville permet à certains d'entre eux d'utiliser cette légitimité pour tenter une carrière politique locale voire nationale. Pour cela, ils arrivent à négocier (avec un parti politique) une place « confortable » sur les listes électorales, leur permettant même d'accéder à la tête de la mairie (cas de Chefchaouen). C'est cette même légitimité qui leur donne la capacité de s'autonomiser par rapport à un parti politique donné et à changer de parti en cas de besoin.

L'autre trajectoire que trouvent d'autres professionnels de la participation, reste celle de se placer dans la réponse à des commandes d'expertise. Ils sont, alors, membres d'associations, mais travaillent soit en *freelance*, soit à travers un bureau d'études pour répondre à ces commandes. Certains même, passent par l'élection au conseil communal, tout en gardant les autres casquettes.

Assurément, il s'agit des acteurs les plus à l'aise avec ces nouveaux dispositifs. Ils en sont aussi les instigateurs. Mais, nous l'avons vu, quand ils sont à la mairie, ils finissent souvent par ne plus représenter les engagements citoyens du bas, mais rentrent dans des calculs électoralistes (concurrence avec les associations de quartiers). Leur carrière politique dépend, alors, de leurs capacités de redistributions, plus que de cette visibilité qu'ils développent de plus en plus au niveau national voire international.

Sur les différents terrains observés, ce type d'acteur prend une importance plus ou moins grande sur la scène politique locale. Les grandes villes renferment nécessairement un grand nombre de ces « professionnels de la participation » recrutés dans les milieux universitaires, les bureaux d'études et les administrations présents en grand nombre dans les métropoles. L'autre facteur d'impulsion reste certainement l'impact d'expériences précoces de dispositifs participatifs institutionnalisés par des bailleurs de fonds étrangers, comme Agenda 21 (mais qui n'a concerné que quelques villes, dont Agadir, Marrakech, Meknès, El Hajeb, Essaouira). C'est dans la mise en œuvre de ces dispositifs que doivent émerger des personnes ayant un certain niveau d'instruction et devant subir les formations nécessaires pour accompagner « la participation ». Plus ces expériences sont anciennes, plus ces acteurs ont le temps requis pour renforcer leurs réseaux de relations nécessaire à l'action (capital social) et surtout, leurs liens aux bailleurs de fonds étrangers. Toutefois, ces facteurs « généraux » ne doivent pas cacher des situations particulières où ce type d'acteur peut émerger à partir d'un ancrage local, de compétences techniques répondant à des besoins essentiels de la population, d'un engagement militant, puis d'une conversion voulue dans le marché de la participation et la réponse adéquate à ses exigences. Encore une fois, les trajectoires réelles observées entrecroisent les types, mais la logique pure de ce type reste « la professionnalisation ».

iv) Les acteurs à ancrage local ou élites de proximité : un passage mitigé au système politique local institutionnalisé :

Dans toutes les villes du Maroc, se distinguent des acteurs ayant une légitimité de proximité, notamment dans les quartiers dits populaires (différentes classes sociales y résident, mais une dominance de la classe moyenne inférieure et à faible revenu) de l'habitat non réglementaire ou des médinas. Des quartiers connaissant des mobilisations et luttes continues de leurs populations pour l'amélioration de leurs conditions de vie. Des leaders y émergent, ayant un capital d'autochtonie (réseau de relations, familiale, professionnelle, de voisinage/notoriété, engagement). Ils sont à la tête des associations qui organisent l'équipement du quartier en services de base, la construction ou la gestion de la mosquée du quartier, les mobilisations contre les rejets des industries polluantes qui jouxtent le quartier...

Ils représentent bien les engagements citoyens et sont les hommes (et femmes) d'un lieu qui bénéficient des flux ascendants, de la légitimité de proximité. Toutefois, pour jouer ce rôle, ils sont obligés

d'avoir les compétences requises de l'intermédiation ; faire le lien entre les populations et leurs exigences d'une part et la sphère de l'administration, des élus (et parfois des bailleurs de fonds) d'autre part. Ce rôle n'est pas sans risque aussi. Avoir un capital d'autochtonie peut se perdre dès que l'acteur développe des intérêts personnels au détriment du groupe, notamment dans son intermédiation.

Différents profils professionnels se retrouvent parmi ces acteurs que nous dénommerons, « élite de proximité » ; des retraités enseignants du secondaire passés par le mouvement national, des jeunes enseignants footballeurs locaux, d'anciens ingénieurs d'application de la mairie (topographes, génie civil), des infirmières, des commerçants...

Si le rôle qui leur échoit leur demande quelques compétences pour organiser l'action collective et assurer l'intermédiation pour des questions relevant du quartier, l'élargissement du réseau de relation pour atteindre des bailleurs de fonds étrangers ou des associations nationales semble demander d'autres compétences ; le passage des demandes du niveau du quartier à celui de la ville. Malheureusement, peu d'acteurs de ces associations de quartier arrive à s'activer et trouver une légitimité sur une partie importante de la ville ou sa totalité. Cela explique le fait que, ce type d'élite ait pu occuper le devant des différentes scènes politiques locales lors des élections locales de 1997 (seules élections menées avec un minimum de transparence dans l'ère de Hassan II) menées sous le scrutin uninominal à un tour sur de petites circonscriptions (de la taille d'un quartier), et connaître une régression totale depuis 2003. Une situation qui s'explique en partie par l'introduction du scrutin de liste sur des circonscriptions couvrant toute la ville, et des candidats à l'élection devant se porter sur des listes partisans. Les chances d'élection des candidats régressent alors en fonction de leur position sur la liste. Dorénavant, les élites de proximité ancrées dans leur quartier, n'ayant pas le réseau de relations nécessaire pour mener des listes sur l'ensemble de la ville, doivent s'allier à une des structures partisans dans la ville pour trouver, ou pas, une place à la mairie qui va leur procurer, ou pas, des ressources (financières et autre) à redistribuer localement pour maintenir ou renforcer leur légitimité de proximité.

Dans ce va-et-vient, un véritable rapport de force s'établit ; les cas recensés montrent le plus souvent « une instrumentalisation » de la part des partis politiques ou de politiciens individuels qui visent à acquérir le soutien des groupes de population mobilisés par ces acteurs. Ces élites sont mis en bas de liste juste pour obtenir les voix des populations de leur quartier, sachant bien qu'ils n'ont aucune chance de se faire élire. Dans le meilleur des cas, lorsqu'ils s'inscrivent

comme membre du parti et se retrouvent en haut de liste pour se faire élire, leur trajectoire politique continue de dépendre de l'appui du parti et de la mairie. Ainsi, les avons-nous vus à Agadir et Tiznit perdre leur place dans la ville après la chute de l'USFP et du PPS. Toutefois, si ce type de trajectoire politique reste dominant, nous avons aussi pu recenser plusieurs cas où ces élites de proximité ont été renforcées et leur carrière politique encadrée, notamment par un parti comme le PJD à Fès, Casablanca ou Agadir⁽⁷⁴⁾. Parmi les cas étudiés, celui d'un commerçant d'un quartier d'habitat non réglementaire de Larache est éclairant à plus d'un titre⁽⁷⁵⁾. C'est en élargissant son réseau de relations à travers une association des commerçants financée par l'INDH et une association sportive couvrant toute la ville qu'il se donne davantage d'autonomie et de pouvoir de négociation avec les partis politiques qui doivent lui donner son accréditation pour les prochaines élections.

Concernant les dispositifs de participation, ce type d'acteur est certes appelé à participer à des diagnostics, à mobiliser la population pour couvrir une partie des coûts de projets d'équipement du quartier, mais ils constituent rarement la cible privilégiée de l'administration de l'INDH, alors que les élus ne veulent bien les impliquer que lorsqu'ils leur sont affiliés. Dans les dispositifs de participation, ils restent des concurrents aux acteurs prestataires de service ou professionnels de la participation plus conciliants, moins exigeants dans le rendre compte aux populations concernées. L'ancrage a aussi ses exigences. Cela explique aussi, le faible renouvellement de l'élite locale instituée, ou du moins la non intégration en son sein des éléments les plus ancrés dans les quartiers.

III/ Quelques conclusions

À lire le poids de chaque type d'acteurs dans les différents contextes politiques locaux, force est de constater la profusion des associations prestataires de service et mobilisant des approches dites

(74) Voir A. Iraki « *Des élites de proximité au Maroc, renouvellement ou hybridation* » L'Harmattan 2020.

(75) Rouaz est un commerçant qui a fait sa réputation au sein d'une association pour la restructuration de son quartier de résidence. Il a rejoint le RNI et a été retenu pour mobiliser les populations de son quartier. Une fois élu, il a créé une association des commerçants de la ville, et une association sportive élargissant ainsi son réseau de relation. Rouaz a subi plusieurs formations et participe à plusieurs dispositifs participatifs dont l'Instance équité et égalité des chances et approche genre. Dans cette trajectoire, tout dépendra de l'appui qu'il recevra de son parti. Il n'a pas les ressources réelles.

participatives dans toutes les villes. Elles sont encouragées aussi bien par l'État que par les élus dans un mode de gouverner à distance couplé au clientélisme électoral des élus, faisant faire par ces associations aussi bien la gestion de certains équipements au moindre coût que la distribution de quelques activités génératrices de revenus. Leur multiplication sans limites finit par brouiller les cartes du milieu associatif local. Associations de plaidoyer ou d'ancrage se trouvent ainsi, noyées dans un milieu très artificiel quant à ses capacités à représenter les citoyens et leurs engagements. Dans ce processus, les professionnels de la participation se retrouvent en nombre plus réduit dans les différents contextes, mais ils sont toujours là pour encadrer et impulser les dispositifs de participation. L'administration de l'INDH a pris le temps depuis une dizaine d'années de les recenser pour en faire le fer de lance d'une nouvelle approche des populations depuis 2019. Dorénavant, elles seront appelées à encadrer les autres associations, resserrant ainsi le maillage associatif appuyé –et contrôlé– par l'INDH. Ils jouent et joueront davantage, un rôle majeur dans cette participation administrative au détriment d'une participation citoyenne.

En effet, face à eux, seules les revendications pour l'accès à une information transparente, au rendre compte des responsables élus, à l'accès au minimum de services et équipements pour des conditions de vie décente des populations urbaines peuvent renforcer les associations de plaidoyer ou d'ancrage, et leur faire jouer le rôle politique de contre- pouvoir, reflet de la citoyenneté. Cependant, les réformes pour la participation citoyenne entreprises dans le cadre de la régionalisation avancée et les institutions mises en place et analysées dans cet ouvrage restent loin de répondre à ces objectifs.

Dans ce sens, nous avons aussi observé l'activation des dispositions d'application du droit de pétition ouvert aux citoyens et aux associations dans la loi 113-14 relative aux communes⁽⁷⁶⁾. Les conditions posées aux pétitionnaires (résidence, conditions d'inscription sur les listes électorales, avoir un intérêt direct commun dans la présentation de la pétition) et l'histoire longue du rapport du citoyen à l'administration encore dominée par la peur de l'arbitraire,

(76) Articles 123, 124 et 125 de la loi 113-14. Outre les dispositions relatives aux pétitionnaires, le nombre de signataires doit être d'au moins 100 pour les communes de moins de 35 000 habitants, de 200 pour le reste des communes à l'exception de celles dotées du régime des arrondissements (six) pour lesquelles le nombre doit atteindre les 400 signataires. Pour les associations, les dispositions sont plus faciles à remplir (situation régulière vis à vis des lois en vigueur, siège sur le territoire concerné, activité en lien avec l'objet de la pétition).

entraînent une réticence des citoyens à apposer leur signature et carte nationale sur une pétition. Dans tous les cas recensés, ce sont des associations⁽⁷⁷⁾ qui ont déposé les pétitions (article 124), un moyen d'assurer l'anonymat d'individus impliqués. C'est aussi ce qui a été relevé par d'autres chercheurs⁽⁷⁸⁾ dans les villes de Sefrou, Tantan et Tanger. Le destinataire de la pétition est souvent mal ciblé, la commune n'ayant pas par exemple pour mission et compétences les domaines de la santé ou de l'éducation. Toutefois, les programmes d'appui au plaidoyer par la pétition arrivent parfois à accompagner des groupes de jeunes dans leurs initiatives, comme à Ksar El Kebir.⁽⁷⁹⁾ Des situations encore rares, mais qui restent porteuses d'un autre type de rapport entre les élus et certaines associations de plaidoyer. De même que, même si les IEECAG ont été massivement instrumentalisées par les élus, elles restent aussi porteuses d'initiatives inabouties par des acteurs qui peuvent se redéployer dans des associations de plaidoyer en ayant eu accès aussi à un minimum d'informations sur la gestion locale. Enfin, les audits réalisés par l'Inspection Générale de l'Administration Territoriale (IGAT) du département de l'Intérieur ou par la cour des comptes auprès des communes n'ont pour mission qu'une vérification des procédures et règlements en vigueur. Or, même sous cet angle, peu d'informations circulent auprès des populations. La tutelle hésite encore à les diffuser. Elle préfère utiliser les rapports d'audits comme moyen de régulation

(77) Au niveau de la province de Larache, 8 pétitions ont été déposées par des « espaces de la participation citoyenne » tous au nom d'associations locales. L'espace associatif de Larache a déposé plusieurs pétitions, une au sujet du transport scolaire à fournir par la commune aux habitants les plus éloignés des établissements scolaires et une autre (en avril 2019) sur la fermeture d'une usine de bitume. En plus de la préparation de pétitions, l'espace associatif de Larache a sollicité le conseil communal de Larache à plusieurs reprises : Pour l'organisation d'une séance d'écoute et de dialogue au sujet de la **gestion des déchets** à Larache (le 24 janvier 2019) ; L'organisation d'une séance de dialogue pour la **revue miparcours** d'exercice du Conseil communal ; L'organisation d'une séance de dialogue multilatérale à propos de **l'animation culturelle** et la formation des jeunes à Larache. ; Ils ont également préparé un rapport parallèle (aux rapports des sessions du conseil communal) au sujet de la **décharge public** de Larache ;

(78) Tarik Nesh-Nash, directeur du centre de recherche ICT4Dev de l'Université Mundiapolis, cité par Telquel N°895 Mars 2020.

(79) Appuyé par le consortium formé par le Mouvement pour la Paix (MPDL) et Oxfam Intermón, en partenariat avec l'Espace Associatif et avec le financement de l'Agence Espagnole de Coopération Internationale au Développement (AECID), un programme d'aide au plaidoyer a pu mobiliser une vingtaine de jeunes dans l'« espace de la participation démocratique ». Un réseau informel, mais qui a pu faire plusieurs propositions d'actions au conseil communal.

politique (une épée de Damoclès posée sur la tête des élus les plus corrompus).

Dans nos contextes, l'évaluation et le rendre compte qui interrogent la pertinence des choix politiques de développement restent encore plus rares. Comme l'ont montré nos diverses études de cas, le cadre légal de la participation et la pratique elle-même reflètent en majorité une participation citoyenne de type 'information' ou au meilleur des cas de type 'consultation' (voir graphique ci-dessus). Les normes actuelles sont, comme mentionnée au début de ce chapitre, caractérisées par un flou procédural et technique qui exprime un flou politique. Ceci donne lieu à des interprétations et pratiques très variées non seulement des politiques locales mais aussi des bailleurs de fonds. Cette hétérogénéité exprime la variété des contextes locaux et encourage la mise place d'outils et de plateformes appropriés à chaque contexte. Cependant, elle offre surtout une marge de manœuvre pour l'appropriation et le contrôle de ces nouveaux espaces d'expression de 'la voix citoyenne' par l'administration, par les élites locales, ou encore par des bailleurs de fonds. Finalement, la participation citoyenne évoluera surtout au gré des ouvertures politiques acquises en fonction des rapports de forces.

Bibliographie

Abouhani A. (1988). *Le pouvoir local et l'espace urbain au Maroc. Le cas de Tabriquet Nord à Salé*. Thèse de doctorat en droit public, FSJES de Rabat.

Ameur M. (1998). L'aménagement de la ville « clandestine » à Fès ; enjeux et stratégie des acteurs. *Les Cahiers d'URBAMA*, n°14, pp. 37-46.

Bacqué M. H., Rey, H. et Sintomer Y. (2005). *Gestion de proximité et démocratie participative ; une perspective comparative*. Paris La découverte.

Benidir M. (2016). *Le courtage associatif en développement et l'émergence de nouvelles élites rurales dans le Sud Est marocain*. Thèse de doctorat en cotutelle, FSJES de Rabat et FSS de Liège.

Carel M. et Neveu C. (2014). *Citoyenneté ordinaire, pour une approche renouvelée des pratiques citoyennes*. Karthala.

Coenen-Huter J. (2003). Le type idéal comme instrument de recherche. *La Revue Française de Sociologie*, Juillet-Septembre 2003, 44-3, pp 531-533.

Frydman B. et Van Waeyenberge (dir). (2013). *Gouverner par les standards et les indicateurs. De Hume au ranking*. Bruxelles, Bruylant.

Grossein J. P. (2016). Leçon de méthode weberienne. Dans *Max Weber Concepts fondamentaux de sociologie*, Gallimard, pp. 45-76.

Goehrs M. (2017). Budgets participatifs : S'approprier la dialectique de la gouvernance participative locale. *L'Année du Maghreb* [En ligne], 16/2017.

Hibou B. et Tozy M. (2016). Gouvernement personnel et gouvernement institutionnalisé de la charité. L'INDH au Maroc. Dans I. Bono, B. Hibou, H. Meddeb et M. Tozy, *l'Etat d'injustice au Maghreb*, Karthala, pp. 379-428.

Houdret A. et Harnisch A. (2018). Decentralisation in Morocco: a solution to the "Arab Spring"?. *Journal of North African Studies*, DOI 10.1080/13629387.2018.1457958

Iraki A. (2012). *Mobilisations collectives et mouvement associatif dans les quartiers insalubres, quels changements avec l'INDH*. ONDH/INAU/NU.

Iraki A. (2013). L'initiative Nationale de Développement Humain au Maroc, formes de mobilisation collective et intermédiation sociale dans la gestion urbaine. *Les mondes urbains*, co-dirigé par A. Deboulet et M. Jolé, Karthala.

Iraki A. (2020). *Des élites de proximité au Maroc, renouvellement ou hybridation*. L'Harmattan.

Iraki A., Tamim M. et Tozy M. (s.a.). *Participation des populations et développement rural au Maroc*. PNUD, Projet MOR/92/053.

Legros O. (dir). (2008). *Participations citoyennes et action publique*. Editions Adel et Yves Michel, Paris.

Mazeau A. et Nonjon M. (2018). *Le marché de la démocratie participative*. Editions du croquant.

Nay, O. et Smith A. (2002). *Le gouvernement du compromis. Courtiers généralistes dans l'action publique*. Economia.

Osmont A. (1995). *La banque mondiale et les villes. Du développement à l'ajustement*. Karthala.

Retière J. N. (2013). Capital d'autochtonie. Dans Casillo I. avec Barbier R., Blondiaux L., Chateauraynaud F., Fourniau J-M., Lefebvre R., Neveu C. et Salles D. (dir.), *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*, Paris, GIS Démocratie et Participation.

Tournon J. (2009). *La République antiparticipative*. L'Harmattan.

Etude. (2016). *Gouvernance de l'INDH*. Pour l'Observatoire National du Développement humain (ONDH) chef de projet A. Iraki, BET CREADH.

Etude. (s.a.). *Cadre de suivi-évaluation de la gouvernance et la convergence des programmes, projets et actions de développement humain*. Pour l'Observatoire National du Développement humain. (ONDH) chef de projet A. Iraki. BET CREADH. 2020.

DISPOSITIFS DE DEMOCRATIE PARTICIPATIVE DANS LA COMMUNE DE LARACHE : MISE EN PLACE ET REALITES

Sanae AL JEM ⁽¹⁾

Larache est l'une des villes historiques du Maroc. Elle occupe un emplacement géostratégique donnant sur l'océan atlantique et sur l'embouchure de la rivière du Lakkous, et elle est le chef-lieu de la province de Larache, créée en 1985, qui fait partie de la Région Tanger-Tétouan- Al Hoceima. Elle compte 124.419 habitants selon le recensement RGPH de 2014 et représente avec la ville de Ksar Lakkbir les deux municipalités de la Province.

La ville de Larache connaît une grande dynamique associative locale qui est ancrée dans son histoire avant même les impulsions qu'a connu le « paysage démocratique national » avec la mise en œuvre de mécanismes encourageant la participation à partir de 2005, particulièrement à travers l'INDH. Dans ce sillage, Larache a connu le lancement de plusieurs initiatives participatives d'émanation locale ou bien impulsées et encadrées par des organismes à envergure nationale et/ ou internationale. Cette dynamique a favorisé le développement et la consolidation, au fil du temps, d'un patrimoine culturel riche et diversifié, d'une base économique autour du port de pêche, l'émergence d'une élite intellectuelle⁽²⁾, et la constitution d'une mémoire de militantisme autour des droits de l'Homme⁽³⁾.

La ville de Larache a été parmi les premières à mettre en place les nouveaux mécanismes de démocratie participative consacrés par la constitution et la loi organique n°113.14 régissant les communes, qui vont vers une plus grande ouverture sur la société civile.

Cet article s'intéresse aux expériences de participation citoyenne dans la ville de Larache ainsi qu'au processus de création et au mode de fonctionnement des nouvelles instances consultatives. Son objectif est d'observer et d'analyser les conditions de montage, d'exercice ainsi que les méthodes d'adaptation et d'appropriation de ces nouveaux modèles participatifs par les différents acteurs locaux. Il se base sur

(1) Architecte, docteur en Urbanisme et Aménagement (INAU) professeur Assistant à l'ENA de Rabat.

(2) L'école espagnole de Larache attirait des flux de toute la région, le théâtre espagnol favorisait une dynamique associative autour de l'animation culturelle...etc.

(3) La ville était un siège du parti socialiste s'opposant au pouvoir central ce qui n'a pas été sans conséquences sur le développement de la ville.

l'étude de rapports officiels et de documents recueillis sur le terrain, ainsi qu'à travers des entretiens semi-directifs réalisés entre avril 2019 et janvier 2020 auprès de plusieurs acteurs (commune, acteurs associatifs etc.).

1/ Le contexte politique de Larache

La Commune et les élus :

La composition politique du conseil communal de Larache montre une majorité confortable créée par une coalition de partis politiques. Sur les 39 sièges⁽⁴⁾ à pourvoir, 13 relèvent du parti du RNI, qui a su mobiliser les autres partis : l'USFP avec 6 sièges, le Parti de l'Istiqlal avec 4 sièges et le PAM avec 3 sièges. Le PJD avec 13 sièges, se retrouve seul dans l'opposition.

Les raisons derrière cette configuration s'expliquent par le fait que le RNI a été aux commandes de la commune depuis plus d'une décennie⁽⁵⁾. Il est de ce fait considéré comme le parti dominant à Larache. Lors des élections locales de 2009, le PJD avait connu une montée en puissance et avait pu obtenir 17 sièges alors que le RNI n'en avait eu que 10, et l'USFP, 6. Une majorité avait pu se constituer autour de lui en intégrant les élus USFP. Une élue USFP nous a confié alors : « *en tant que parti politique en troisième position, nous avons choisi de nous allier au PJD pour donner sa chance à ce parti politique et respecter la volonté des citoyens malgré nos différences idéologiques avec ce parti...*⁽⁶⁾ ». Cependant, d'après la même source, ce mandat n'a pas été couronné de succès « *nous considérons cette expérience d'alliance avec le PJD comme un échec ... leur manière de travailler a beaucoup de limites, elle est très exclusive des autres partis même ceux de la coalition...*⁽⁷⁾ ». Pour faire face au PJD, lors des élections de 2015, l'ensemble des partis politiques ayant obtenu des sièges au Conseil communal avait décidé de s'allier pour constituer une majorité politique, laissant le PJD seul dans l'opposition.

Le président du Conseil communal en place, Abdelilah Hssissen, est le plus ancien élu de la ville. Il a accumulé cinq mandats de suite depuis 1992. Lors de ces cinq mandats, il a occupé 3 fois le poste de

(4) 6 femmes et 33 hommes.

(5) LE RNI a présidé le conseil communal de la ville pendant 4 mandats successifs avant 2009.

(6) Entretien avec la 5ème vice-présidente du Conseil communal de Larache le 30/05/2019.

(7) Idem.

président du Conseil communal (en 1997, 2003 et 2016). Son niveau d'étude ne dépasse pas le Baccalauréat, et en dehors d'être élu, sa fonction principale reste le commerce. Il ne réside pas dans la ville de Larache. Il est installé à Kénitra, ce qui ne joue pas en sa faveur d'après certains de nos interviewés, « *le président en place est aux commandes depuis 12 ans et n'a rien apporté à la ville. Il réside à Kénitra, il est donc géographiquement loin des problèmes et intérêts de la ville et de sa population* ». Malgré cette distanciation, Hssissen fonde sa légitimité sur plusieurs ressources autant personnelles qu'en rapport avec son parti politique. En effet, d'après H.R, acteur associatif et membre de la jeunesse du parti RNI : « *Il est bien connu chez les Laraichis que le président actuel accorde des faveurs, services et intérêts à ses électeurs en contrepartie de son élection, c'est ce qui lui a permis de siéger autant dans le conseil* ». Le RNI est également un parti politique profondément ancré à Larache. Ses modes de faire reposent beaucoup sur le clientélisme, des pratiques dont Hssissen maîtrise les ressorts.

Les subventions communales : entre clientélisme et transparence

L'introduction des nouveaux mécanismes participatifs en 2015 était l'occasion pour la division sociale, culturelle et sportive et son équipe d'introduire de nouvelles procédures d'octroi du budget, pour garantir plus de transparence et d'équité quant à l'octroi des subventions aux associations, ce qui se faisait généralement par favoritisme. Ce qui témoigne d'une volonté du conseil actuel de « *rompre avec les pratiques du passé* ⁽⁸⁾ ».

La nouvelle démarche se base sur un cahier de charge reposant sur le principe « du plaidoyer » dans le choix des associations qui bénéficieraient du budget de la commune. Elle consiste pour les associations, souhaitant bénéficier du financement à : préparer un dossier de présentation de l'activité à financer ; puis faire une présentation orale devant le président de la commission culturelle, sportive et de développement humain, ainsi que la Division Sociale, Culturelle et Sportive de la commune pour présenter et défendre son projet. Un système de suivi des associations est par la suite mis en place. Il consiste à ce que l'association est tenue d'informer la commission de l'état d'avancement du projet.

(8) Entretien avec l'élu, chargé de la commission culturelle, sportive et de développement humain le 10/04/2019

« Il y'a des associations qui défendent bien les projets, mais ne travaillent pas assez bien, donc nous, on fait même l'accompagnement des associations que nous finançons... on est une petite ville, les associations sont repérables et les actions sont visibles, on peut facilement faire le suivi des projets, et on se rend compte rapidement des intentions des associations. ⁽⁹⁾»

Grâce aux nouvelles démarches d'octroi du budget (entre autres) plusieurs changements ont été relevés par les différentes associations interrogées, notamment au niveau des relations associations/élus. *« Auparavant, il y avait un écart entre associations et commune et une prise de position négative envers les élus »*. Ces mécanismes ont permis de minimiser ce gouffre de résignation, notamment à travers plusieurs actions d'information et de sensibilisation qui ont permis de créer des canaux de communication et d'établir de nouvelles relations avec le conseil. En effet, certaines des associations interrogées disent avoir bénéficié pour la première fois de leur exercice d'une subvention de la commune en 2018 ou en 2019, ceci malgré la petitesse de la somme qui ne dépasse pas les 10 000 Dh.

Les critères mis en place par la division culturelle et sportive, ne peuvent, d'après le chef de cette division, jamais être vraiment neutres et techniques. Ce qui fait que les élus appuient généralement les associations qui leur sont affiliées. Toutefois, les associations très dynamiques (sportives, ou bénéficiant de projets de coopération) arrivent tout de même à s'imposer. *« Rester neutre et pragmatique dans la gestion des affaires locales est très difficile et conduit souvent à des confrontations avec les élus qui tendent à influencer les décisions prises en leurs faveurs, malgré la soi-disant ouverture et transparence du processus de prise de décision introduit par les mécanismes participatifs »* affirme-t-il.

Ce qui fait que pour la majorité des acteurs associatifs, malgré les efforts consentis par le conseil communal depuis 2015, il n'en demeure pas moins que ces efforts restent timides tant sur le plan de l'implication des associations dans la gestion de la chose locale, que sur la gestion des équipements à caractère culturel ou dans l'octroi des subventions. *« L'octroi des subventions aux associations se fait par clientélisme politique, et les procédures/cahiers de charges proclamées restent uniquement encre sur papier. Et même au niveau des associations, plusieurs personnes usurpent le titre d'acteur de la*

(9) idem.

société civile pour bénéficier de financements publics dont la gouvernance est défaillante par le présent conseil communal ».

Néanmoins, le degré d'ouverture de la commune n'est pas égal dans toutes les situations. Dans la majorité des cas « Être introduit au sein du conseil » reste le meilleur moyen pour avoir des réponses rapides à certaines requêtes. « *Les choses ont réellement changé au sein de la commune, on sent que les portes sont plus ouvertes, mais la gestion de la chose locale à Larache est un peu difficile ; des fois il y'a des contradictions ... Ils nous répondent, on communique bien avec eux. Mais quand on demande quelque chose, ils sont peu réactifs : par exemple, une fois j'ai demandé à ce qu'on m'accorde le temps pour faire une intervention dans une rencontre organisée par la commune, j'ai écrit des courriers à maintes reprises, j'ai fait plusieurs allers-retours et il n'y avait aucune réaction de leur part ... Dans ce genre de situation, on demande l'aide du président de l'association ECODEL – notre partenaire dans le projet- qui est également élu de la commune. Il est notre dernier recours.*⁽¹⁰⁾ » Nous a confié un acteur associatif de la ville.

2/ les expériences de dispositifs participatifs antérieurs à ceux contenus dans la loi 113-14 relative aux communes (7 Juillet 2015).

La matrice « droits de l'homme » a joué un rôle déterminant dans la gestation du mouvement associatif dans la ville de Larache. Vers les années 1990, la dynamique associative a repris son élan principalement par l'action des membres de l'AMDH en partenariat avec des organismes espagnols. Ces associations militantes liées aux droits de l'homme ont attiré de nombreux jeunes de la ville, notamment les étudiants des universités, ayant milité pour la cause palestinienne, l'arrêt de guerre en Iraq, ainsi que d'autres questions relatives aux affaires locales et nationales... ils ont par la suite été introduits à l'action politique⁽¹¹⁾ surtout auprès des partis politiques de gauche.

D'autres associations ont émergé dans les années 1990, qui visent de façon principale la participation active à la promotion d'un développement en faveur des couches les plus défavorisées. C'est le cas de l'association ECODEL fondée par une figure locale. Cette association s'est professionnalisée pour encadrer d'autres associations,

(10) Entretien avec la coordinatrice locale du programme d'appui au processus de la démocratie participative, 10 avril 2019.

(11) M. ROLLINDE (2002) Les mouvements marocains de droit de l'Homme, Karthala, Paris, 512p.

des travailleurs, et a impulsé une vraie dynamique associative dans la ville.

2.1 Le projet du budget participatif

En 2015 trois communes du nord du Maroc, Tétouan, Chefchaouen et Larache, décident de mener l'expérience du budget participatif, dans le cadre du projet « promotion de la culture de reddition des comptes ». Cette expérience est financée à 80% par l'Union Européenne et porté par le Réseau Méditerranéen des Médinas (RMM) en partenariat avec le Fonds Andaloux de Municipalités pour la Solidarité Internationale (FAMSI). D'après le cadre communal chargé du projet « *Ce projet a été fait dans l'objectif de réconcilier le citoyen et les collectivités territoriales. Le simple citoyen peut venir choisir le projet qui le concerne dans son propre quartier. Le citoyen n'est plus sollicité que lors des élections, il peut désormais faire le choix et le suivi des projets qui le concernent* »⁽¹²⁾.

L'Union Européenne avait fixé des modalités de déblocage des fonds, qui consistent à ce que des actions précises soient définies et argumentées selon un canevas de travail imposé « *L'Union européenne ne donne pas d'argent directement, ils financent des actions. D'ailleurs, en tant que commune nous ne pouvons pas recevoir de financement sans avoir l'aval du Ministère de l'Intérieur et de la Préfecture.* ».

Le financement dédié à la réalisation des projets à Larache était de l'ordre des 60 000 Dh⁽¹³⁾. Cette somme équivalait à peu près à 48% du financement total dédié au projet de budget participatif à l'ancienne Médina de Larache. Le reste du financement a été mobilisé à hauteur de 34% dans les missions de gestion et d'administration du projet, et de 18% pour financer les ateliers de formation et de sensibilisation.

L'équipe du projet s'est constituée sous forme d'un groupe moteur constitué de 18 membres, dont des cadres de la commune, des présidents d'associations locales, des représentants de la presse nationale et d'une fondation locale. Le processus du budget participatif se compose principalement de 4 ateliers participatifs qui sont des espaces de discussion ouverte et d'échange sur les principaux problèmes de la Médina. Des ateliers participatifs ouverts au grand public pour sensibiliser la population de la Médina par rapport à cette

(12) Entretien avec un cadre communal membre du groupe moteur du budget participatif, 23/05/2019.

(13) Idem.

nouvelle démarche de projet ont été organisés. Ensuite, le groupe de travail a reçu un total de 40 propositions de projets de la part de la population locale. Après étude des 40 projets y compris des visites de terrain, le groupe moteur a retenu 5 projets qui répondent aux objectifs du projet participatif et aux nombreux critères de faisabilité tout en rentrant dans le budget disponible. Le 2 mars 2016, un grand événement public a été organisé près du conservatoire de musique à Larache avec des stands et des affiches de présentation des projets objet du vote. Cet événement a connu une très grande participation des citoyens de la Médina de Larache, et près de 500 votes ont été recueillis. Le projet issu du vote est celui de la réhabilitation de l'ancienne église Saint José, qui a lui seul, a recueilli environ 240 votes.

2.2 Le projet de commune citoyenne

Le projet « commune citoyenne » est un projet mis en œuvre en étroite collaboration entre la Direction Générale des Collectivités Territoriales et, pour le compte du Ministère fédéral allemand de la Coopération économique et du Développement, la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH. Ce projet est prévu dans 10 communes marocaines dont 5 communes pilotes, qui devraient élaborer, de manière participative (élus et fonctionnaires communaux) les activités et actions à exécuter dans le cadre de ce projet de partenariat. Il s'agit des communes de Meknès, Khémisset, Ben Guerir, Beni Mellal et Larache.

L'objectif général de ce projet est de promouvoir une démarche participative dans l'amélioration des services communaux pour mieux répondre aux besoins de la population. Ceci pour répondre aux nouvelles réformes instaurées par la nouvelle constitution du royaume et appuyer les communes dans la mise en application des nouvelles lois organiques.

Ce projet vise plus spécifiquement l'amélioration du service rendu au citoyen par la commune, à travers l'amélioration de la gestion des services publics communaux, la facilité de communication avec les citoyens et la transparence sur les modalités de prise des décisions par la commune et l'implication des citoyens dans la gestion et l'utilisation de l'infrastructure communale.

Ces objectifs s'appuyaient sur le centre socio-éducatif, sis avenue Bahnini, qui a été construit par l'Initiative Nationale de Développement Humain, et cédé à la commune fin 2017. Cet espace devait concrétiser dans sa gestion et dans son fonctionnement les principes d'une commune citoyenne.

Pour ce faire, des rencontres participatives élargies ont été organisées avec la participation d'une large tranche de participants provenant de groupes sociaux et d'organismes différents. Les ateliers ont été organisés sous forme de focus groupes mobilisant différentes catégories de participants.

La synthèse des propositions des focus groupes relevées dans le rapport de la commission du projet est le suivant :

1- Les rôles du centre : que ce centre joue un rôle socio-culturel basé sur l'éducation, la formation, la sensibilisation, l'accompagnement et le suivi. Qu'il soit dédié aux associations de la société civile et aux citoyens de manière générale en visant toutes les catégories d'âge.

2- Améliorer les services du centre : créer un conseil du centre dans l'objectif de la participation des citoyens dans la gestion du centre ; mettre en place une charte de valeur de fonctionnement du centre ; avoir une charte de communication ; préparer des espaces spécifiques aux ateliers et expositions culturelles et artistiques.

3- Diversifier les services rendus au sein du centre : promouvoir des activités de lecture auprès du grand public, renforcer les capacités dans les domaines de l'environnement, des droits de l'Homme et de l'informatique et encourager toute activité d'échange des expériences et des capacités.

4- Nomination du centre : sur quels critères ? Des personnalités marquantes de la ville, des repères historiques ou des éléments significatifs de sa fonction.

Les résultats de ces ateliers ont été discutés et validés dans une séance plénière en open-space à laquelle ont assisté l'ensemble des acteurs associatifs et citoyens qui ont participé aux focus groupes, en plus de certains élus, notamment Nadia Rahal, 5^{ème} vice-présidente du conseil communal, ainsi que les cadres de la commune de la division culturelle, sociale et sportive.

À l'aune des recommandations issues des focus groupes, il a été décidé de définir les thématiques prioritaires d'intervention⁽¹⁴⁾. La

(14) Il s'agit de : Axe 1 : La proximité : un guide de procédure a été élaboré ainsi qu'un formulaire type de réclamation, un système de signalétique au sein du centre socio-éducatif de la commune est en cours d'élaboration. La nomination du centre a été faite par vote public et le choix s'est arrêté sur la nomination suivante : le centre socio culturel Luxus ; Axe 2 : La communication interne et externe : éléments en cours de précision Axe 3 : La participation citoyenne : cette

concrétisation de ces recommandations s'est soldée par la mise en œuvre d'actions pilotes, en l'occurrence l'aménagement de la voie reliant la pépinière (adjacent Borj Al Laqlaq⁽¹⁵⁾) et la porte Diwana, situé au quartier Torres. L'objectif de ce chantier est l'amélioration des conditions de vie et de promenade au niveau de cet axe. L'approche adoptée réside dans l'implication de l'ensemble des acteurs associatifs et la population locale. Pour y parvenir, des micros-trottoirs, des ateliers thématiques (les femmes, les instances intermédiaires, les enfants, les jeunes) ont eu lieu pour définir les grandes options d'aménagement du site, selon quatre phases⁽¹⁶⁾. Des questions d'orientations⁽¹⁷⁾ ont été posées à l'ensemble des participants aux ateliers pour stimuler le débat qui, d'après les organisateurs, a été très riche et a permis à la population locale de formuler des recommandations simples et pratiques pour améliorer cet espace. En ce sens, les principales recommandations portent sur l'amélioration de l'éclairage, la propreté, le renforcement de la sécurité, la signalétique et la mise en place des équipements sanitaires...

Il convient de souligner que les débats qui ont eu lieu étaient marqués par des échanges entre l'ensemble des participants en particulier les membres du conseil de l'enfance qui ont soumis des propositions qui concernent essentiellement la mise en place des équipements nécessaires pour l'organisation des activités à caractère éducatif et artistique, notamment un théâtre en plein air, Wifi, mobilier urbain...⁽¹⁸⁾.

L'expérience du centre socioculturel a été pleine d'enseignements du moment où, cet équipement été confié à la commune par l'INDH pour son animation. Sur une proposition de la GIZ le centre a commencé à devenir un espace d'échange et de participation dans le cadre de l'initiative commune citoyenne. Ce projet a été présenté au conseil communal et programmé lors de la session de juin 2018 à

thématique s'inscrit dans le cadre du 3^{ème} axe susmentionné (la promotion des démarches participatives pour améliorer les prestations communales, et elle a été concrétisée par la mise en œuvre d'un projet pilote d'aménagement à travers une démarche participative.

(15) Traduit comme Tour de la cigogne.

(16) Phase critique, phase de rêve, phase réaliste.

(17) Comment voyez-vous l'état actuel de cet espace ? Quelles sont les contraintes à son développement ? Comment imaginez-vous un espace plus attractif qui respecte les monuments historiques avoisinants ? Comment concevez-vous votre participation à l'amélioration de cet espace ? Comment préserver cet espace ?

(18) Entretien réalisé le 30/05/2019 avec le 5^{ème} vice-président de la commune.

l'issue de laquelle le projet a été voté à l'unanimité et intégré dans le plan de l'action de la commune. Une initiative qui a été félicitée par la GIZ et l'ensemble des acteurs locaux.

Depuis 2017 jusqu'en 2019, autant la commune que les associations s'étaient approprié le centre qui était devenu le noyau (the core) des activités des associations, malgré les quelques incidents qui s'annonçaient déjà : « *Etant donné que la commune de Larache, ne dispose pas d'un siège qui peut rassembler l'ensemble de ses services, les élus recourent de temps à autre au centre pour l'organisation des réunions plénières, qui peuvent coïncider avec des activités au sein du centre (théâtre, chorale, ...). Les élus commencent alors à se plaindre des nuisances sonores... les élus interviennent dans notre champ de travail avec ignorance et analphabétisme* ». ⁽¹⁹⁾

Parmi l'ensemble des communes ayant bénéficié du projet « commune citoyenne », Larache a particulièrement été félicitée par la GIZ et l'ensemble de ses partenaires pour le bon déroulement du projet et le grand engagement des acteurs locaux.

Néanmoins, lors de notre deuxième sortie du terrain à partir de novembre 2019 nous avons été surpris par le changement qui a affecté le centre socio-culturel Luxus, géré par la division la Division sociale, culturelle et sportive ; la révocation du chef de ladite division à la suite de conflits avec une élue concernant les modes de gestion du centre. « *Après les plusieurs actions et étapes franchies pour l'ouverture du centre (plan d'action et charte de fonctionnement établis avec les associations et approuvés par le conseil communal), dans le cadre d'un partenariat avec la GIZ, le projet a subi ce freinage. C'est parce qu'il ne sert pas les intérêts politiques de quelques élus* » nous confie le principal intéressé « *À part cela, les autres élus considèrent le centre comme un espace intermédiaire détournant des tensions et demandes des associations et évitant de les adresser directement au conseil* » ⁽²⁰⁾.

Les vraies raisons derrière l'écartement de M S, sont donc d'après ce dernier, le mode de gestion du centre et de distribution des subventions qu'il a essayé de mettre en place avec son équipe. « *Une gestion qui ne servait pas l'intérêt du présent conseil. Ceci notamment parce que son équipe de travail avait constitué une commission devant laquelle les associations pouvaient défendre leurs projets et activités*

(19) Entretien réalisé le 23/05/2019 avec la Division Sociale, Culturelle et Sportive.

(20) Entretien avec A. Serroukh 21/01/2020.

programmées durant l'année et plaider leur budget en fonction de leur programme pour bénéficier d'un financement adapté » affirme –t-il.

L'élue derrière la révocation de M S, n'est autre que, une élue USFP, 5^{ème} vice-présidente du conseil communal chargée des affaires sociales et culturelles à la commune. M S a reçu sa révocation en juillet 2019, suite à une grande pression exercée par Nadia Rehal qui aurait, selon certains journaux locaux⁽²¹⁾, menacé que son parti quitte la coalition. Suite à cela, plusieurs associations et journaux locaux ont exprimé leur indignation face à la mise à l'écart d'une personne « clé » dans l'ouverture de la commune sur les acteurs associatifs.

Après la médiatisation de cette affaire et les nombreuses réactions et contestations de la part des associations dans les réseaux sociaux, le président du conseil communal a rappelé l'agent communal pour reprendre son activité. D'autres élus ont essayé aussi de réconcilier les deux parties, mais M S a refusé de reprendre ses fonctions.

Conflit entre le responsable administratif d'un centre culturel et une élue ; des logiques divergentes.

L'origine de ce conflit est, selon le responsable administratif, le fait qu'il se soit opposé à la volonté de Mme Rehal (élue) d'orienter le travail de la division sociale, culturelle et sportive et du centre socio-culturel Luxus vers les sujets à portée sociale (habitat clandestin, souk exemplaire...etc.) relevant des prérogatives d'autres services et commissions (urbanisme, économique...etc.). Elle aurait cherché, en fait, d'orienter l'activité du centre vers le « social » en ciblant les marchands ambulants, les habitants des bidonvilles...etc. qu'elle considère comme son espace électoral de prédilection. Pour lui, le centre socio- culturel est censé être un espace dédié aux différentes associations locales de la ville qui opèrent dans des activités culturelles et sportives, tels que le chant, le théâtre, le dessin, le soutien scolaire.... *« Ce n'est pas acceptable qu'une élue qui est là pour un mandat limité et qui vient une semaine par mois dicte la manière de gérer de chaque équipement à l'agent communal permanent qui en est en même temps responsable et coordinateur avec le reste de l'équipe »*. Cette élue voulait gérer directement et à sa manière les équipements socio-culturels relevant de la commune. Depuis le départ de M S, le fonctionnement de l'espace associatif a changé et est devenu plus « bureaucratisé », malgré la présence du reste de son équipe. L'accueil des associations et la diffusion de l'information et la réactivité aux

(21) Nawras europ news 17/07/2019.

demandes, par exemple, ont été restreints, ce qui a fait ressentir une certaine lassitude des associations. *« C'est la hiérarchie et la transmission des ordres qui cèdent dorénavant au lieu de l'esprit d'équipe et le travail par objectif, dit l'ancien chef d'équipe, alors qu'avant, l'esprit de fonctionnement du centre se basait plus sur un processus où les associations proposaient et établissaient leurs visions, projets et activités, et l'équipe communale les aidait à les organiser et les exécuter. Accueillir, écouter les idées que ramènent les gens, échanger, informer, développer des propositions, partager...etc. c'est là même l'esprit du travail avec les associations qui leur permet à leur tour, d'aider, d'adapter et d'améliorer leurs activités et dynamique et à devenir de réelles partenaires ... Je ne pense pas que ces élus peuvent faire preuve de flexibilité et de Compréhension devant les demandes qui leur sont adressées dans ce volet. Ce ne sont pas des gens qui viennent pour d des autorisations de construire, c'est des gens qui font du bénévolat et de l'animation, il faut le prendre en considération, et ne pas les traiter avec rudesse comme ils l'ont fait dans ce cas. »*

Cette division suscite ainsi beaucoup d'intérêts, puisqu'elle est considérée comme l'espace de proximité privilégié avec la société civile par les moyens financiers et techniques qu'elle met à sa disposition, et surtout l'équipe qui y œuvrent, « ce qui a doté la commune d'un certain rayonnement » exprime M S. *« À part l'élue à conflits, les autres membres du conseil me respectent malgré nos différentes manières de penser et de faire, et supportent le travail de l'équipe de la division qui leur épargne plusieurs tensions »*. Néanmoins, la position du président du conseil par rapport au travail de la division, selon notre interlocuteur, est assez neutre voire en faveur de la manière dont elle est gérée : *« Il supporte le travail fait quand des organismes internationaux interviennent et quand cela fait bruit à grande échelle, sinon il ne suit pas de près ce qui se fait »*. Une posture qui met en exergue l'instrumentalisation politique de l'action associative par les élus pour des besoins de légitimation.

L'analyse des deux expériences du budget participatif et du projet commune citoyenne, nous démontre une faible implication des élus dans la définition, le portage et la mise en œuvre des projets, autant sur le plan budgétaire qu'effectif. Ces derniers ne se manifestent que lors des cérémonies de signature de conventions ou des journées de communication, pour faire « bonne figure » devant les bailleurs de fonds étrangers. Bien que ces projets soient concrétisés par des actions réelles sur le terrain, ils n'ont pas pour autant atteint leur objectif initial ; renforcer le lien de proximité et d'ouverture entre le conseil et

la société civile. Au contraire, l'interventionnisme de certains élus démontre que ces derniers considèrent les projets participatifs comme une simple opportunité pour cumuler les mérites d'une démarche citoyenne sans engagements de leur part. Ceci renvoie à une posture qui met en exergue l'instrumentalisation politique de l'action associative par les élus pour des besoins de légitimation.

3/ Le fonctionnement des nouvelles instances consultatives auprès du Conseil communal et ce qu'ils disent des relations élus/acteurs associatifs :

La Constitution de 2011 a programmé plusieurs réformes politiques au Royaume, dont ceux relatifs à la consécration de la démocratie participative, en tant qu'accompagnement et appui à la démocratie représentative dans le développement des politiques publiques. Dans ce sens, l'article 136 de la constitution met en place le cadre général de la démocratie participative citoyenne. L'article 139 de la constitution définit, quant à lui, les modalités de cette participation à travers deux principales dispositions, la première consiste en la possibilité de création par les Conseils régionaux et les Conseils des autres collectivités territoriales de mécanismes participatifs de dialogue et de concertation « *pour favoriser l'implication des citoyennes et des citoyens, et des associations dans l'élaboration et le suivi des programmes de développement⁽²²⁾* ». La deuxième disposition de l'article 139 de la constitution concerne le droit de pétition des citoyens et des associations, en vue de demander l'inscription à l'ordre du jour du Conseil d'une question relevant de sa compétence.

3.1 Instance de l'équité, de l'égalité des chances et l'approche genre (IEECAG) : processus de création et de renforcement des capacités des membres :

Le règlement intérieur de la commune de Larache consacre 19 articles (de l'article 72 à l'article 91) pour définir les modalités de création et de fonctionnement de l'IEECAG. Selon l'article 73, l'IEECAG est composée de personnalités appartenant au tissu associatif local et d'acteurs de la société civile, proposés par le président de la commune après consultation élargie de la société civile et des membres du conseil communal. La liste des membres serait soumise au vote public. L'article 75 quant à lui fixe certains critères objectifs des choix de ces membres autant quantitatifs pour assurer une représentativité « équitable » des différentes catégories de la société

(22) Article 139 de la constitution du royaume.

concernées par le champ d'action de l'Instance, et qualitatives par rapport aux qualités propres de ces candidats.

En ce qui concerne la première typologie de critère, le règlement intérieur définit des pourcentages de représentativités selon la répartition qui suit : 30% de femmes ; 10% de personnes aux besoins spécifiques ; 10% de jeunes, 10% d'enfants, 20% d'associations locales ; 10% des acteurs économiques et 10% de personnalités publiques locales.

Les critères qualitatifs relatifs au choix des candidats par rapport à leurs capacités propres, sont définis selon l'article 75 du règlement intérieur de la commune de Larache comme suit : la position et la réputation dans la société civile, l'expérience dans le domaine du développement local, l'expérience dans l'approche genre, la diversité professionnelle, l'engagement vis-à-vis de la commune.

La commission du développement humain et des affaires culturelles, sociales et sportives du Conseil de la ville de Larache, composée d'élus et de fonctionnaires de la commune, a tenu deux réunions de préparation le 26 avril et le 11 mai 2016 en vue de définir les modalités concrètes de création de l'IEECAG. À l'issue de la première réunion, plusieurs recommandations ont émergé, notamment le lancement d'un avis de candidature qui convie les acteurs de la société civile, les acteurs économiques et les personnalités publiques à postuler pour devenir membre de L'IEECAG. Cette annonce a été lancée dans divers médias locaux écrits et électroniques, et affichée dans les administrations publiques. Les personnes intéressées devaient récupérer et remplir un formulaire auprès de la division culturelle et sportive de la commune. Le rapport de cette première réunion a défini également le nombre définitif des membres de l'instance à 51 membres⁽²³⁾.

Selon le rapport de la réunion de la commission du développement humain et des affaires culturelles, sociales et sportives du 26 avril 2016, le conseil de la ville a reçu 96 demandes de candidature. Suite à ce nombre élevé de demandes, la commission avait décidé à l'issue de cette réunion d'élever le nombre de membres de l'IEECAG de 51 à 63. D'après le chef de la division sociale, culturelle et sportive, membre de la commission « *parmi les principaux critères de choix des membres,*

(23) Ils sont répartis comme suit : Nombres de places pour les femmes : 15 ; Associations locales : 10 ; Les jeunes : 5 ; Les personnes aux besoins spécifiques : 5 ; Les acteurs économiques : 5 ; Les personnalités publiques locales : 5 ; Les personnes âgées : 3.

en dehors de ceux fixés dans le règlement, nous avons veillé à ce qu'il n'y ait pas de double casquette ; aucun élu ou fonctionnaire de la commune n'a été retenu dans la liste. Ceci n'est pas exigé dans la loi. D'autres communes ont des instances composées d'élus, mais nous avons opté pour ce choix pour que l'instance reste indépendante du conseil⁽²⁴⁾ ... » (Le chef de la Division sociale, culturelle et sportive).

Après une étude plus approfondie des demandes d'adhésion, la commission n'a retenu que 51 demandes au lieu des 63 prévues au départ. Ceci a été mal reçu par de nombreux élus appartenant à l'opposition lors de la session du conseil communal de Larache du 19 mai 2016 dédiée à la validation de la liste des membres en vue de la création de l'IEECAG. En effet, certains élus du conseil communal ont contesté la liste définitive des membres de l'instance présentée par la commission du développement humain et des affaires culturelles, sociales et sportives.

« Cette liste est une escroquerie à l'encontre des membres du conseil... la liste est très politisée, certains membres croient qu'en introduisant des politiciens de leurs partis politiques, ils vont leur garantir une quelconque réussite. Ceci n'est qu'un leurre... Des candidats ont été éliminés à la dernière minute. Pourquoi la commission change-t-elle d'avis et décide de réduire le nombre de 63 à 51 ? Il y'a un flagrant effet de coulisse et nous refusons catégoriquement cette liste⁽²⁵⁾ ... » (PV de session 9/5/2016).

« Cette liste ne reflète pas la réalité motrice de la ville de Larache... elle a été faite de manière à satisfaire des petits calculs de certains politiciens. Si l'objectif est de créer une instance qui n'opère que dans les limites de la volonté du Conseil alors nous nous opposons à cela. Notre objectif étant de créer une instance forte capable d'agir et de produire des initiatives »⁽²⁶⁾ (PV de session 9/5/2016)

La désignation des responsabilités au sein de l'IEECAG s'est faite par vote interne. À l'issue de la séance de vote un président, une vice-présidente, une rapporteuse (F) et un vice-rapporteur (H) ont été

(24) Entretien avec le chef de la Division sociale, culturelle et sportive au sein de la commune de Larache 23/05/2019.

(25) Intervention de l'opposition, Compte Rendu de la session du conseil communal du 19 Mai 2016.

(26) Intervention de l'opposition, Compte Rendu de la session du conseil communal du 19 Mai 2016.

nommés avec la présence de membres du Conseil communal, de cadres de la commune et de la presse locale. Les membres de l'IEECAG se sont attelés par la suite à l'élaboration d'un règlement interne qui a été validé le 24/04/2017.

L'instance a adhéré à un « programme d'appui au processus de la démocratie participative » d'une durée de 4 ans, réalisé dans le cadre d'un consortium formé par Mouvement pour la Paix (MPDL) et Oxfam Intermón, en partenariat avec l'Espace Associatif et avec le financement de l'Agence Espagnole de Coopération Internationale au Développement (AECID).

Ce programme est mis en œuvre par l'Espace Associatif⁽²⁷⁾ dans 31 Communes (8 urbaines et 23 rurales) des provinces de Larache, Oujda et Al-Hoceima. Les interventions prévues sont mises en œuvre par des associations locales associées à l'Espace Associatif et ECODEL et la Ligue Démocratique de Droits des Femmes (LDDFL) à Larache.

La première phase de ce projet lancée en 2015, était une phase de formation auprès des élu e s et cadres de la commune ainsi qu'auprès d'associations de la société civile. Elles étaient assurées par la Ligue Démocratique de Droits des Femmes, ainsi que par l'association dédiée à la jeunesse ECODEL. Ces premières formations ont porté sur la démocratie participative et ses outils, l'approche genre, la gestion des conflits... D'après la coordinatrice locale du programme, au bout d'un an de formation, l'équipe du projet a décidé de changer de stratégie. *« On se posait des questions par rapport à l'impact réel de notre projet... on s'est rendu compte que nous ne pouvions pas continuer à ne faire que des formations, alors on a décidé de changer de stratégie, mais en restant dans le même objectif. Avec la création imminente des Instances consultatives en 2016, on a décidé d'accompagner ce processus et d'aider ces instances pour remplir leurs missions⁽²⁸⁾ »*. D'ailleurs, d'après la coordinatrice locale, plusieurs membres de l'instance font partie des acteurs associatifs qui ont bénéficié

(27) L'Espace Associatif est un réseau d'associations créé en 1996. Actuellement, plus de 60 associations membres de l'EA sont actives dans les domaines des droits humains, droits des femmes, droits culturels, droits des enfants, droits des personnes handicapées, ainsi que dans la défense de l'environnement. Par ailleurs, 25 de ses membres (personnes physiques) sont parmi les acteurs économiques et sociaux les plus actifs et influents au Maroc. L'Espace se définit comme une organisation dont le but stratégique est le développement démocratique.

(28) Entretien avec la coordinatrice locale du programme d'appui au processus de la démocratie participative, 10 avril 2019

auparavant des formations organisées dans le cadre de ce projet en 2015.

Après avoir organisé des rencontres et des discussions avec des membres de la nouvelle instance, les responsables du projet se sont rendu compte qu'un besoin en formation subsiste *« ils sont membres de l'IEECAG, mais quand on discute avec eux, ils ne sont pas convaincus de l'approche genre, ils ne comprennent pas le rôle de l'instance, ils ne savent pas ce qu'est l'égalité des chances, ni un avis consultatif, ni en quoi c'est important... Et ce n'est pas un cas isolé de la commune de Larache, pratiquement toutes les instances créées au niveau de la province souffraient des mêmes problèmes »*.

Le programme « d'appui au processus de la démocratie participative » a établi une série de formations au niveau de toute la province, encadrées par une experte, mandatée par le projet, entre octobre et décembre 2017. Ces formations ont abordé plusieurs thématiques dont notamment : les notions de base d'égalité et de l'avis consultatif ; les rôles et modes opératoires des instances consultatives ; la planification et l'animation territoriale ; comment rédiger un plan d'action de l'IEECAG ; la préparation du plan d'action de l'IEECAG ; la capitalisation et la documentation des bonnes expériences ; la responsabilité sociale...

D'après les membres de l'IEECAG, ces formations ont été très bénéfiques pour eux. *« Après les formations, nous avons réellement compris ce qu'était notre rôle et nos missions en tant qu'instance consultative. Nous avons alors décidé de reprendre notre règlement intérieur de manière plus adéquate. Celui que nous avions auparavant était calqué à celui d'une association-type. On s'est constitué en trois comités de travail, on a créé notre logo, on a mis en place une plateforme de création de l'instance, un plan d'action et une charte de valeur⁽²⁹⁾ »*.

D'autres associations ont également contribué à la formation des membres de l'IEECAG. Il s'agit de l'association *Al Hamama Al baydae* (la colombe blanche) qui a mené un travail complémentaire à celui de l'espace associatif, et l'association la « dame libre » de Tétouan qui a organisé deux séances de formation au profit des membres de l'instance.

À l'issue de ses formations, l'IEECAG s'est attelée à la rédaction de son plan d'action qui comprend 20 avis consultatifs et 20 actions.

(29) Entretien avec un membre de l'IEECAG, 30/05/2019.

Les avis consultatifs ont été soumis au vote du conseil communal durant la période d'exercice jusqu'en 2021.

L'IEECAG, a réussi jusqu'à ce jour à sortir deux avis consultatifs dont le premier a été soumis au vote et validé à l'unanimité par les membres du Conseil. Un troisième avis est en cours de rédaction par les membres de l'instance et sera bientôt prêt pour être présenté au Conseil. Il s'agit des avis suivants :

- 1- Création de toilettes publiques dédiées aux femmes
- 2- Mise en activité d'un centre d'hébergement et de service construit depuis plus d'un an ;
- 3- Mise à niveau de l'éclairage public

L'avis consultatif qui a été étudié lors de la session du Conseil communal, malgré les protestations de l'opposition (selon laquelle cette instance qui a perdu la majorité de ses membres n'est plus légitime), a fini par convaincre toute l'audience -y compris l'opposition- par sa démarche d'élaboration claire et maîtrisée⁽³⁰⁾. Néanmoins, d'après la coordinatrice générale du programme d'appui au processus de la démocratie participative, le manque d'engagement des membres a failli à maintes reprises condamner cette instance.

3.2 Le Conseil des jeunes : création et fonctionnement

Le règlement intérieur du Conseil communal de Larache fixe les modalités de choix des membres de cette instance et en définit les objectifs. Les conditions d'adhésion à l'instance et sa composition sont définies d'après les articles 103 et 104 du règlement comme suit :

- 18 jeunes appartenant à l'enseignement secondaire (lycée)
- 4 jeunes du cycle supérieur y compris le cycle Master
- 3 jeunes qui représentent la formation professionnelle
- 4 jeunes du conseil de la maison des jeunes

Les conditions de choix de ces jeunes, en dehors de ceux de la parité et de l'excellence scolaire, sont que le jeune soit âgé de 16 à 25 ans ; qu'il respecte les objectifs et les principes du conseil ; qu'il réside à Larache et que sa demande d'adhésion soit présentée par le biais de l'institution à laquelle il appartient ;

(30) Entretien avec un membre de l'IEECAG, 30/05/2019.

Les objectifs dudit conseil sont, d'après l'article 107 du règlement intérieur de la commune sont :

- De sensibiliser les jeunes aux pratiques de gouvernement démocratique ;
- De présenter aux jeunes les différentes étapes de la procédure des élections et de gestion des affaires locales ;
- De renforcer la capacité des jeunes et de leur offrir la chance d'exercer des missions de leadership ;
- De présenter aux jeunes les instances de gouvernement local, leurs missions, et leurs rapports aux populations ;
- D'offrir aux jeunes une plateforme pour exprimer leurs avis, ambitions et intérêts ;
- De permettre aux jeunes de diagnostiquer les problèmes de la jeunesse et de proposer des réponses concrètes à partir de leur point de vue.

Le bureau du conseil est composé d'un président et de trois adjoints en plus d'un rapporteur. Les membres du bureau sont désignés selon la manière avec laquelle sont désignés les présidents des commissions permanentes. D'après le coordinateur de la cellule de la qualité au sein de la commune, pour désigner les membres de l'Instance consultative chargée de l'étude des questions relatives aux centres d'intérêt des jeunes, la commune a contacté les universités de Larache ainsi que les différentes associations dédiées à la jeunesse, qui ont présenté des candidats selon le nombre déterminé par le règlement intérieur de la commune. L'ensemble des jeunes proposés par leurs établissements scolaires se sont retrouvés au siège de la commune. Ils ont présenté chacun son projet pour devenir membre du bureau du conseil. La liste de ces derniers a été soumise au vote de l'ensemble des participants. L'actuelle présidente du conseil est une étudiante de 22 ans. Elle avait proposé un projet d'accompagnement et de renforcement des capacités des jeunes de Larache dans le domaine des activités parascolaires. Elle justifie le choix son projet par son parcours : « *mon profil en tant que pur « produit » de la maison des jeunes de Larache, a donné une légitimité à mon élection par les jeunes, car ils se sont sentis en confiance* » nous confie-t-elle.

Le conseil communal de Larache a apporté beaucoup de soutiens aux membres du conseil à travers des cycles de formation comme « good citizen », « positive psychology » en collaboration avec d'autres associations. La présidente du conseil nous affirme que ces ateliers de formation ont été bénéfiques (communication,

négociation...) pour les jeunes du conseil. En ajoutant que ces associations partenaires qui « parrainent » le conseil des jeunes leur ont apporté de l'accompagnement, de la formation ainsi que l'acquisition et le renforcement des capacités.

Cette instance connaît beaucoup de difficultés dans son fonctionnement et n'a présenté, à ce jour aucun avis consultatif. D'après sa présidente « *cette jeune structure a tenu plusieurs sessions de travail et des réunions qui lui ont permis de se forger de nouveaux outils quant à la communication, l'approbation ou l'opposition relative à certains projets* ». Par ailleurs, elle souligne que « *le conseil des jeunes a pu participer à des activités organisées par le conseil municipal et il a eu son mot à dire* ». À ce titre, elle donne l'exemple du projet d'aménagement d'un jardin public, à travers lequel elle a affirmé la participation effective du conseil des jeunes qui n'a d'ailleurs pas manqué l'occasion pour exprimer les besoins de la population en la matière ainsi que de proposer une vision du projet : « *Les élus ne connaissent pas la réalité de ce jardin, car ils n'y vont jamais* », s'exclama-t-elle. Dans le même ordre d'idée, elle a souligné que « *le conseil des Jeunes a mis en œuvre tous ses moyens pour faire aboutir ce projet. Ses membres se sont imposés comme de vrais hommes de terrain. Leur connaissance du site était un point décisif dans le processus de décision* » Elle ajoute que la proposition du conseil des jeunes se résume dans la valorisation paysagère du parc, longtemps oublié et devenu un point noir dans la ville (abri pour des délinquants, manque de travaux d'entretien et ébranchage des arbres).

De son côté, le conseil communal, à travers sa 5^{ème} vice-présidente, a entretenu de bons rapports avec le conseil des jeunes tout au long de son mandat : « *cette élue était notre marraine. Dès qu'on avait besoin de quelque chose, on la consultait, on discutait avec elle, et elle nous accompagnait pendant notre première expérience.* » De la même manière, la présidente du conseil des jeunes affirme que son expérience au sein du Conseil des Jeunes et que son engagement sur le terrain a changée sa vision des élus. Cet engagement au sein de ces structures permettrait ainsi de doter les jeunes, autrefois désintéressés du fait politique, d'une conscientisation et d'un regain d'intérêt pour la chose publique.

3.3 Les relations entre les instances consultatives et le conseil communal :

Dans ses débuts d'exercice, l'IEECAG a rencontré plusieurs difficultés qui ont entraîné un retrait, et un manque d'engagement progressif de plusieurs de ses membres. Le nombre des membres actifs

actuellement est de 15 personnes⁽³¹⁾ (sur 51 membres au départ), dont la majorité sont des membres des associations des droits de l'homme et principalement des femmes. D'après un membre de l'instance « *Au début, on était tous perdus, on ne savait pas ce qu'était une IEECAG. De nombreux membres de l'instance ne comprenaient pas réellement la position de cette instance et ses missions. Ils pensaient que c'était un cadre parallèle pour faire face au conseil communal ou bien ils s'attendaient peut être, à des privilèges sociaux, mais ils n'en ont trouvé aucun ... Pour d'autres membres, il y avait un dénigrement du rôle des instances. Ces membres se posaient des questions sur les possibilités d'action que nous avons et sur notre poids dans la prise de décision : qu'est-ce qu'on peut faire en tant qu'instance consultative ? Le conseil est-il obligé de respecter nos avis ? Tout ce travail ne va aboutir à rien⁽³²⁾ ...* ».

Les raisons derrière le retrait de plusieurs membres de l'IEECAG font l'objet de plusieurs présomptions de différents acteurs selon leur position dans le conseil. Pour la 5^{ème} vice-présidente du Conseil de la ville (USFP), qui est l'élue chargée du suivi de l'instance, le parti d'opposition (PJD) y a joué un grand rôle. Selon cette élue, les membres de l'opposition, ont essayé, depuis le début de la création de cette instance, d'entraver son bon déroulement : « *ils se sont opposés à la liste définitive malgré le fait qu'ils aient été associés à la commission préparatoire qui a étudié les demandes d'adhésion. D'ailleurs, parmi les membres de l'IEECAG, il y avait de nombreux acteurs associatifs appartenant aux associations du PJD. Ces derniers faisaient régner une ambiance « défaitiste » au sein de l'IEECAG. Ils se sont retirés en masse ce qui n'a pas manqué de décourager plusieurs autres membres de l'instance* ». Toujours selon la 5^{ème} vice-présidente « *ces membres n'arrivaient pas à se détacher de leur « casquette politique » et considéraient l'instance comme une « main droite du conseil ». Ils pensaient que la réussite de l'instance allait certainement être d'un grand « bénéfice » pour le présent conseil, ce qui ne servait pas les intérêts du parti de l'opposition⁽³³⁾* ».

(31) Seuls dix membres assidus assistent aux séances de formations et de suivi assurées par le programme d'appui au processus de la démocratie participative, et seuls 3 membres participent à la rédaction des avis consultatifs.

(32) Entretien avec un membre de l'IEECAG, 30/05/2019.

(33) Entretien avec la 5^{ème} vice-présidente du conseil communal, chargée du suivi de l'IEECAG, 30/05/2019.

D'après un membre actif de l'IEECAG, le retrait de plusieurs membres de l'instance a été un « coup dur » pour les membres restants « *on les a appelés pour revenir, on leur a écrit officiellement, mais ils ne répondaient pas... Aujourd'hui après quelques années de labeur, et après que nous, les quelques membres restants, avons réussi à sortir des avis consultatifs, un ancien membre de l'IEECAG- affilié au PJD-, nous appelle pour réintégrer l'instance...* »⁽³⁴⁾.

La coordinatrice du programme « d'appui au processus de la démocratie participative » soutient l'hypothèse qu'il s'agit tout simplement d'un manque d'engagement des membres de l'IEECAG de Larache surtout que dans d'autres communes -notamment à Ksar El Kebir- les membres sont beaucoup plus assidus. « *Pour motiver les membres de l'instance, on essaye toujours de donner le bon exemple par Ksar El Kebir, étant donné qu'il y a une concurrence entre les deux villes* ». Aussi, selon notre interlocutrice, plusieurs candidats s'attendaient à percevoir des « salaires » en tant que membres de l'IEECAG.

Par ailleurs, un cadre de la commune, de la division Sociale, Culturelle et Sportive a une autre version des faits : « *L'expérience de l'IEECAG est une expérience trébuchante, parce qu'elle est nouvelle. L'une des grandes menaces à l'encontre de cette expérience est l'interventionnisme hasardeux du politique. Il y a une polarisation discrète qui résulte de la tutelle que les partis politiques au pouvoir entendent exercer sur lesdites instances. ... il y a un interventionnisme autoritaire de la part d'une élue de la commune. Elle a la délégation dans la division sociale et culturelle pour le suivi des instances, mais on est toujours en conflit avec elle dans sa manière de voir les choses... Elle veut intégrer les fonctionnaires de la commune dans la gestion de l'instance. Ses méthodes sont perçues comme une tutelle à l'encontre des l'IEECAG. Sa manière de faire ne nous convient pas* »⁽³⁵⁾.

On a interrogé l'élue en question par rapport à la légitimité et l'apport de son intervention auprès de l'IEECAG, et selon elle, sa présence auprès de l'IEECAG ne doit pas être qualifiée de tutelle, mais cela démontre un degré de maturité du conseil communal qui veut accompagner cette nouvelle instance dans ses premiers pas pour lui garantir la réussite. « *Il y a eu des frictions avec des cadres de la commune concernant le suivi des travaux des instances, le secrétariat,*

(34) Entretien avec un membre de l'IEECAG, 30/05/2019.

(35) Entretien réalisé le 23/05/2019 avec la Division Sociale, Culturelle et Sportive.

la rédaction des rapports... Le responsable au sein de la Division chargée n'a pas accordé d'importance à ce point, alors j'ai dû tout faire moi-même !... Et si l'IEECAG existe encore aujourd'hui c'est parce que j'ai été derrière eux depuis le début. Je n'ai pas fourni le même effort avec l'instance des jeunes et aujourd'hui c'est une instance morte⁽³⁶⁾ ... ».

La question des moyens financiers, humains et logistiques pour la gestion de l'instance reste cruciale pour son bon fonctionnement, « *pour travailler, nous avons besoin de financement (au moins pour financer les déplacements des membres pour assister aux différents événements et formations), nous avons besoin d'archives et d'outils de gestion.*⁽³⁷⁾ » Comment l'instance pourrait-elle avoir sa complète indépendance vis-à-vis de la commune alors qu'elle dépend du bon vouloir de cette dernière pour lui fournir les moyens essentiels pour son fonctionnement ? Quelle est la limite, en fin de compte, entre « appui » et « tutelle » ?

4. Les types d'acteurs associatifs et leurs relations aux élus

Actuellement, on constate la présence d'un nombre important d'associations dans la commune de Larache, qui interviennent au profit des jeunes, des femmes et au nom du développement local. Ces associations sont portées par des figures locales ayant des parcours associatifs aussi riches que variés qui contribuent à constituer leur « capital social » et marquent leur évolution dans le champ associatif. Aussi, la majorité des acteurs associatifs locaux que nous avons pu rencontrer lors de nos enquêtes de terrain ont une affiliation politique, ce qui impacte leurs rapports avec le conseil communal, et rend parfois le travail associatif synonyme de relations privilégiées et d'opportunité. En effet, d'après H.R un de nos enquêtés, il existe une grande différence entre le travail associatif et celui politique et pourtant ils sont tous les deux complémentaires. A ce titre il avance que : « *le travail associatif est plus autonome et jouit d'une liberté d'expression. Il a plus d'écho et de poids. Tandis que le travail politique est assez limité et cantonné, vu le manque de jeunesse, de nouvelles élites, de renouvellement des méthodes de travail qui ne sont souvent pas fondées, pragmatiques et pertinents* ».

Il faut noter que les relations entre les élus et les acteurs de la société civile à Larache ont longtemps été conflictuelles, surtout par

(36) Entretien réalisé le 30/05/2019 avec le 5^{ème} vice-président de la commune.

(37) Entretien avec un membre de l'IEECAG, 30/05/2019.

rapport à la question des subventions. Ceci, malgré le changement notoire qui a été opéré depuis 2015 concernant la procédure d'octroi des subventions.

Les types d'acteurs associatifs rencontrés :

L'associatif affilié et ses limites :

- Des parcours de perdants :

Un des acteurs associatifs très actifs au niveau de la ville est une partisante du RNI depuis son jeune âge sous l'impulsion de sa famille. Elle nous a avoué qu'aujourd'hui elle est adhérente au parti sans vraiment adhérer à ses principes étant donné qu'elle a été écartée lors des élections communales : *« je me suis déjà présentée aux élections communales, j'ai réussi à avoir 500 votes pour le parti sans être élue ! C'est à cause des problèmes de transparence, ce qui explique ma position vis-à-vis du parti »* nous confie-t-elle.

L'avis des acteurs associatifs enquêtés lors de ce travail de recherche concernant leur rapport avec le conseil communal est sans appel *« les acteurs locaux n'ont pas vraiment contribué au développement de la ville. Ils se focalisent sur leur propre intérêt pendant leurs mandats, au dépend de l'intérêt de la ville »*. Ceci nous éclaire sur la nature des rapports assez *« compliqués⁽³⁸⁾ »* de l'actuel conseil communal, et plus spécifiquement de son président, avec la société civile et le tissu associatif local.

- Des parcours de gagnant-gagnant

Un autre affilié au RNI, acteur associatif de la ville et membre de la jeunesse du RNI est, dans ce sens, assez édifiant. La proximité de HR du conseil communal, lui a permis de faire bénéficier un réseau associatif sportif qu'il gère du soutien du conseil qui a consisté en des subventions pour le local de l'association et le financement de différentes activités, en plus de l'accès au terrain municipal. Ce soutien du Conseil pour le réseau sportif s'est fait en contrepartie de la participation effective de HR à la campagne électorale du président actuel en 2015. Cette participation a pris la forme d'une mobilisation des électeurs dans les quartiers informels. *« C'est lors de la campagne électorale que j'ai attiré l'attention du président du conseil communal par ma manière de communiquer et de mobiliser la population... la contrepartie de cette action n'était pas dans une logique de bénéfice*

(38) Entretien avec une élue RNI.

personnelle mais allait dans l'intérêt « social » des Araichis » souligne-t-il.

Le parcours lié à la défense des Droits de l'Homme :

Un des acteurs associatifs marquants enquêté dans cette étude a commencé son parcours politique par une affiliation au parti de l'USFP au début de ses études universitaires. Mais, dès que son engagement a commencé avec l'union nationale des étudiants marocains (UNEM) à Tétouan qu'il a rejoint, il a quitté l'USFP pour un groupe d'étudiants basistes progressistes avec lesquels il était très engagé jusqu'à l'obtention de sa licence. Après sa diplomation, il s'est inscrit à l'association nationale des diplômés chômeurs au Maroc, (section Larache) dont il fut président durant trois mandats successifs. Il a été membre de plusieurs associations de défense des droits de l'homme, notamment le FDH Norma (Forum des droits de l'Homme au Nord du Maroc), et a créé l'Association de la Défense des Droits de l'Homme, la première de son genre dans la ville. Après être devenu populaire à l'échelle de la ville, il contribua à la création de plusieurs associations de quartiers.

Concerné par les affaires locales, il dit que son intérêt et son implication sont principalement dus, d'une part, à son attachement à sa ville d'origine, et à l'ancrage du travail associatif dans l'histoire de la ville notamment à travers les clubs cinéma, de l'animation culturelle, de la défense des droits de l'homme, d'autre part. Une dynamique qui s'est de plus en plus développée par les programmes de coopération internationale.

Néanmoins, son parcours de militant dans les associations de défense des droits de l'homme⁽³⁹⁾, a affecté son activité associative qui n'a pas été soutenue par le conseil communal⁽⁴⁰⁾.

En termes de financement, son association n'a bénéficié d'aucun financement public ou autre, depuis plus de 18 ans d'activité (mise à part l'année dernière, avec la réception d'une subvention de la commune de 10000 Dhs pour l'organisation d'une activité culturelle dans des établissements scolaires).

(39) Son parcours militant commence en 1997 avec la participation à plusieurs affaires de défenses des droits de l'homme. Entre 2009-2011 il était aussi membre de la commission nationale chargé de l'élaboration du plan nationale des droits de l'homme présidée par l'ancien premier ministre Abbass Al Fassi, et qui a constitué une assise importante de la consécration de la démocratie dans le pays.

(40) Ce type d'association est « catégorisé » et ne reçoit généralement aucun financement public.

Pour lui, « *la démocratie participative et les mécanismes institués, comme idée, sont une bonne initiative pour consacrer les principes de la bonne gouvernance, mais au niveau de la pratique, ils restent sans opérationnalité effective et ne sont pas réellement appliqués, et si adoptés non fonctionnels. Le cas même est celui des élus de la ville qui provoquent des tensions permanentes avec les fonctionnaires de la commune, et ne sont pas qualifiés à adopter ces nouveaux mécanismes participatifs et à les appliquer, puisqu'ils ne comprennent même pas leurs prérogatives au sein de la commune* ».

Lui-même a intégré le parti PAM en 2017 après une rupture de 12 ans (2005-2017) avec ses anciennes orientations politiques (USFP, bassiste). Il estime qu'un « *acteur associatif est toujours en manque de pouvoir décisionnel. La proximité de la sphère politique est essentielle pour une meilleure écoute et considération des idées/demandes portées par les associations et de ce fait plus de concrétisation de leurs projets* ». Quoiqu'il n'ait jamais participé à une campagne électorale comme candidat, il était observateur du Conseil National des Droits de l'Homme lors des élections de 2011 et de 2016. Mais, même s'il dit n'avoir pas l'ambition de faire une carrière politique, il pourrait accepter si on lui propose d'être candidat, sinon il continuera à supporter le projet de son parti.

Interrogé sur l'enjeu des associations pour les élus de la ville, il dit « *qu'ils n'ont pas gagné assez de poids et d'importance pour influencer les décisions communales ou pour maintenir leur légitimité vis-à-vis des électeurs, car lors des élections, de nouvelles pratiques bien particulières surgissent pour remporter le scrutin. Malgré les lois et mécanismes qui existent, la pratique est tout à fait ailleurs* ».

Conclusion

Les réformes politiques apportées par la Constitution de 2011 du Royaume, relatives à la consécration de « dispositifs participatifs » et mis en œuvre par la loi organique n ° 113.14 régissant les communes, ont à l'évidence été des moteurs d'impulsion de plusieurs réformes et initiatives locales au niveau de la commune de Larache.

Cependant, malgré le fait que ces dispositifs de la participation citoyenne offrent de nombreux avantages à savoir : la visibilité de l'action communale, l'image d'une action portée par les citoyens directs et concrète, la création de liens entre la société civile et la commune, ou encore l'émergence de la figure d'un élu/cadre communal de proximité, etc., le renforcement du lien citoyen-commune est difficilement soutenable dans ce cas d'étude, au regard

du faible nombre de participants effectivement actifs au sein des différentes instances. Ainsi, il n'est pas évident non plus de conclure à un gain d'efficacité dans l'action publique en termes de développement social. Aussi, il faut souligner surtout la faible indépendance des mécanismes participatifs vis-à-vis des intérêts politiques au sein de la commune de Larache. « *Rien n'a changé dans cette relation –entre les associations et la commune- malgré les nouvelles instances et les dispositifs de démocratie participative⁽⁴¹⁾* ».

En ce qui concerne les nouvelles instances consultatives au niveau du conseil communal, nos enquêtes nous laissent penser que les élus considèrent ces mécanismes de participation plus comme des outils de promotion par et pour le conseil, sans vraiment croire en leur rôle et leur utilité. En témoignent la lenteur de l'adoption de ces nouveaux mécanismes, l'absence des élus lors des formations sur le sujet, le désistement des membres appartenant au parti de l'opposition de l'IEECAG ... Le conseil des jeunes quant à lui, nous paraît plus comme une plateforme de renforcement des capacités des jeunes qui le constituent qu'une réelle instance consultative (très peu d'esprit d'initiative, ils n'ont produit aucun avis consultatif...).

La réalité de la pratique politique à Larache renvoie à une logique qui favorise les calculs restreints des sièges et la chasse aux voix électorales quitte à « instrumentaliser » des associations locales. La volonté de promouvoir la démocratie participative parmi les élus de Larache ne résiste pas à l'évidence aux logiques électorales.

(41) Entretien avec Z.A acteur associatif de la ville de Larache.

Bibliographie

Saaf A. (2016). *Du mouvement associatif Marocain : le récit et le sens*. OCP Policy Center, Rabat, 44 pages.

Constitution du Royaume du Maroc, 2011.

Loi organique 113-14 relative aux communes, 2015.

Elanbar M. (2018). *Démocratie, participation et dynamique associative au Maroc continuité et ruptures du national au local, le cas de la préfecture de Skhirat-Témara*, Thèse doctorat en science Politique, Université Mohamed V, Rabat, 326 pages.

Rollinde M. (2002). *Les mouvements marocains de droit de l'Homme*, Karthala, Paris, 512 pages.

Manuel des procédures de mise en place, de fonctionnement et de suivi des instances de l'équité, de l'égalité des chances et de l'approche genre des communes, Direction Générale des Collectivités Locales, Ministère de l'Intérieur.

LA PARTICIPATION CITOYENNE AU MAROC : ENJEUX ET LOGIQUES D'APPROPRIATION A L'ECHELLE COMMUNALE, LE CAS DE LA VILLE DE CHEFCHAOUEN

Tarik HARROUD⁽¹⁾

Introduction

Les récentes réformes constitutionnelles et juridiques mises en place par le Maroc ont placé la participation citoyenne et les valeurs y afférentes (concertation, transparence, redevabilité, réédition des comptes, etc.) comme des principes fondamentaux⁽²⁾ pour la concrétisation d'une démocratie participative et de l'instauration d'une « bonne gouvernance » de l'action publique.

Impulsés à la suite des revendications des mouvements dits du printemps arabe (Seddiki 2011), auxquelles s'ajoutent les injonctions des organismes internationaux et les institutions financières (Hermet, 2005 ; Dubois, 2009, Cheynis, 2016), ces principes interrogent plus globalement le champ politique local et plus particulièrement les modalités de leur appropriation politique par les acteurs communaux, dans un contexte marqué par le foisonnement du tissu associatif et l'émergence de nouvelles élites politiques au Maroc. En effet "*l'espace local [représente de plus en plus] un terrain d'observation privilégié de cette dynamique dans laquelle la place des élus politiques et la démocratie représentative sont remis en question.*" (B. Jouve, 2005).

Au Maroc, nombreux sont les textes et les dispositifs juridiques et réglementaires qui ont été émis depuis 2011, visant à renforcer le rôle et la place des citoyens et des associations locales comme acteur actif et central dans le processus d'élaboration et la mise en œuvre des programmes et des politiques publiques. Parmi ces textes figurent les lois organiques relatives aux collectivités territoriales qui ont introduit une série de mécanismes participatifs visant à instaurer une réelle culture d'échange et de dialogue entre les collectivités territoriales et les citoyens.

(1) Tarik Harroud, architecte urbaniste, professeur et chercheur à l'Institut National d'Aménagement et d'Urbanisme, Rabat, Maroc. harroud.t@gmail.com

(2) Plus d'une vingtaine d'articles au niveau de la Constitution mettent l'accent sur la mise en place d'une démocratie participative dans le processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques publiques.

Instances de Parité et d'Égalité des Chances, mécanismes de plaintes et de pétitions, approche participative d'élaboration des plans communaux sont autant de dispositifs formalisés par le législateur afin d'impulser une plus grande implication des citoyens et des instances associatives dans les processus de prise de décision et d'élaboration des politiques publiques au niveau local.

Malgré que leur formalisation par ces lois soit plus ou moins récente au Maroc, il est remarquable d'observer le nombre considérable d'initiatives et de pratiques d'implication citoyenne lancées depuis quelques années par différentes collectivités territoriales, revêtant, des approches et des expressions variées. Au-delà des mécanismes formels impulsés par les lois organiques, d'autres formes de pratiques citoyennes ont été expérimentées à l'initiative de ces communes ou par des organismes internationaux, montrant un intérêt politique pour l'instauration des principes de la démocratie dite participative. Or cet intérêt revêt, en fonction des structures municipales et leur appartenance politique, des niveaux et des formes d'investissement et d'appropriation hétérogènes et distincts, dont il faudra expliquer les raisons et les motivations.

S'il est, par ailleurs, difficile et prématuré d'évaluer et d'analyser en détail les effets et les recompositions politiques et sociales induites par la mise en place de ces mécanismes au niveau communal, il est toutefois important de comprendre le processus de leur mise en place, les motivations à l'origine de leur création, le niveau de leur appropriation politique ainsi que les formes et les modalités de leur fonctionnement en relation avec les sphères de prise de décision à l'échelle locale, etc. C'est ce qu'ambitionne d'étudier la présente contribution en partant de l'exemple d'une commune urbaine ayant fait de l'implication citoyenne un choix politique clairement affiché.

Parmi les communes « pionnières » qui se sont engagées dans cette voie de promotion de la gouvernance participative, la ville de Chefchaouen s'est imposée rapidement comme une commune active et engagée dans l'instauration d'une dynamique de participation citoyenne au point d'être qualifiée comme ville « modèle » en matière de démocratie participative au Maroc. (GIZ, 2018)

Au cours des dix dernières années, sous l'impulsion d'un nouveau conseil communal, un processus d'implication citoyenne a été initié, à travers la mise en place d'une série d'initiatives et mécanismes dits participatifs. En plus des initiatives introduites par les nouvelles lois organiques, de nouvelles pratiques ont été impulsées par le conseil communal le plus souvent dans le cadre de programmes de coopération

internationale. Budget participatif, conseil communal des jeunes, conseil consultatif de l'énergie, etc., autant d'initiatives qui pourraient témoigner, par leur importance quantitative, d'un engagement politique pour l'instauration d'une culture de gouvernance citoyenne.

Au vu du caractère pionnier et singulier de ces initiatives « non institutionnalisées » de participation citoyenne, il est opportun de s'interroger sur les raisons et les motifs réels derrière leur mise en place ; Qu'est-ce qui justifie la multiplication de ces initiatives au niveau de Chefchaouen ? Sont-elles la réponse et l'émanation d'attentes et de besoins exprimés localement ou représentent-elles plutôt des mécanismes impulsés par les bailleurs de fonds et des organismes de coopération internationale ? Quels effets et implications induisent-elles sur le rapport entre le conseil communal, les citoyens et les structures associatives locales ?

Nombreux sont les questionnements que soulève le cas « atypique » de Chefchaouen que nous comptons aborder dans le cadre de cette contribution⁽³⁾ en analysant à la fois les pratiques institutionnalisées par les lois organiques que celles impulsées par les organismes de coopération internationale. Tout en s'inscrivant dans la lignée d'un ensemble de travaux de recherches récentes ayant porté sur les logiques et les enjeux politiques de mise en place de l'implication citoyenne au Maroc en mettant en exergue notamment les logiques et les enjeux d'acteurs autour de la municipalisation des mécanismes participatifs (C. Mias, 2017, pour la mise en place des comités locaux de concertation à Salé), où les styles d'action et les normes liés à la mise en place de la participation ainsi que les configurations de légitimation et les clivages sociaux qui en résultent (I. Bono, 2010, sur les logiques de la participation dans les projets de l'INDH à El Hajeb) ou enfin les effets et les formes de réappropriation locale de nouveaux mécanismes participatifs tels que le Budget participatif (M. Goehrs, 2017 pour le cas de Chefchaouen et Larache), le travail proposé cherche à montrer, surtout, comment ces outils d'implication citoyenne répondent à des considérations plutôt "exogènes" que réellement "endogènes" liées aux besoins réels des habitants de la ville. Ils sont "confectionnés" localement en tant qu'instruments de consolidation et de positionnement des acteurs politiques locaux et de

(3) La présente contribution est le fruit d'un projet de recherche intitulé « La participation citoyenne au Maroc : quelles leçons des expériences accomplies pour une participation effective dans le cadre de la régionalisation avancée ? » financé par l'Institut Allemand de Développement et conduit par une équipe de chercheurs à l'Institut national d'Aménagement et d'urbanisme de Rabat.

leur mise en visibilité à l'échelle locale et internationale tout en assurant une sorte de légitimité à leurs projets communaux.

L'approche méthodologique qui a été privilégiée dans ce travail, a consisté à réaliser principalement une série d'entretiens approfondis auprès d'un ensemble d'acteurs impliqués directement ou indirectement dans le processus d'élaboration et de mise en œuvre des pratiques participatives à Chefchaouen (élus, techniciens communaux chargés de suivi de ces pratiques, membres d'associations impliqués dans le processus de mise en œuvre de ces pratiques⁽⁴⁾, citoyens, etc.). L'objectif était de recueillir plus d'indications sur les motifs et les modalités de mise en œuvre de ces pratiques et les approches de participation mises en place, ainsi que les contraintes rencontrées et les effets induits par ces mécanismes.

A la réalisation de ces entretiens, s'ajoute une recherche documentaire visant à recueillir différents documents permettant à la fois de présenter le contexte politique de la commune objet de l'étude et son tissu associatif et de décrire et présenter le processus d'élaboration des pratiques de gouvernance participative ainsi que les réactions soulevées par le tissu associatif local⁽⁵⁾. Bien qu'elle soit riche et instructive en termes de données et d'informations, la recherche documentaire réalisée s'est heurtée à une série de contraintes liées à l'absence d'un ensemble de documents⁽⁶⁾ détaillés restituant les modalités opérationnelles de mise en œuvre des pratiques participative (processus de mobilisation des associations locales, forme de gouvernance, modalités de sélection des associations, formes de participation, effets et formes d'appropriation sociale, etc.). Elle a mis en exergue toutefois les écarts considérables en termes d'information et de capitalisation, entre les pratiques non institutionnalisées impulsées par la coopération internationale et celles mises en place par le conseil communal. Il s'agit là d'un autre indice révélant des niveaux d'investissement distincts des acteurs politiques locaux par rapport à

(4) À souligner que les investigations portant sur les pratiques participatives, objet de la présente recherche, ont concerné principalement la période couvrant les deux dernières élections communales (2009 et 2015), tout en renvoyant au cas échéant à d'autres pratiques antérieures à cette période.

(5) Notamment la liste des associations impliquées, procès-verbaux des délibérations communales, arrêtés communaux, guides ou brochures de présentation des pratiques, site web, réseaux sociaux, articles de journaux, etc.

(6) La plupart de ces documents disponibles présentent, dans une forme généralement publicitaire et performative, ces initiatives en tant que bonnes pratiques, mettant l'accent sur leur originalité, atouts et performances

ces pratiques participatives ainsi que les logiques d'appropriation et d'instrumentation qui y sont afférentes.

La présentation cette contribution a été structurée en trois axes principaux. Le premier est un cadrage et une contextualisation mettant en exergue le cadre politique dans lequel les pratiques participatives identifiées ont été mises en place, ainsi que les motifs et les enjeux ayant présidé à leur création. Le second axe porte sur la mise en revue des différentes pratiques de participation citoyenne mises en place par la commune en analysant le processus de leur création et les modalités opérationnelles de leur mise en œuvre. Enfin le dernier axe explore plus explicitement les logiques d'identification et d'implication de la société civile dans les mécanismes participatifs mis en place.

1- La gouvernance participative à Chefchaouen : un nouvel outil de positionnement de la commune et un levier de visibilité et de légitimation de l'action politique ?

Il est important de souligner, ici, comment la mise en place de ces initiatives intervient dans un contexte local marqué par de fortes recompositions à la fois spatiale, économique, culturelle et politique touchant ce territoire longtemps mis à l'écart par rapport aux politiques de développement territorial au Maroc.

Ville de montagne située dans le massif des pays des Jbalas à environ 70 km de Tétouan, Chefchaouen a été souvent considérée comme un territoire enclavé, objet d'une forte marginalisation sociale, économique et politique (Mouna et Afsahi, 2015).

Or, depuis quelques années, la ville observe, dans un laps de temps relativement court, un essor économique considérable grâce au dynamisme de l'activité touristique, au point qu'elle se positionne, aujourd'hui, parmi les principales destinations touristiques du Maroc. Ainsi, à l'image ancienne qui lui a souvent été associée en tant que territoire fortement enclavé tourné vers son arrière-pays rural, se substitue progressivement une nouvelle image d'un espace touristique de plus en plus tourné vers l'international (Berriane et Moizo, 2016). Cet essor est attribué, en plus du rôle actif des professionnels de tourisme au niveau central et local pour mettre en valeur les atouts historiques et paysagers de la ville, à l'ambition affichée par le nouveau conseil communal (à la tête de la commune depuis 2009) d'impulser une dynamique de changement à Chefchaouen. On y observe actuellement un nombre considérable de projets et d'initiatives de développement socio-économique et culturel visant à marquer une rupture par rapport aux dynamiques de marginalisation qui les caractérisaient auparavant. Qu'ils soient initiés exclusivement par les

acteurs municipaux ou en partenariat avec des organismes de coopération internationale, ces projets socio-économiques sont réalisés souvent selon une approche dite participative affichée localement, dans laquelle le tissu associatif est érigé en tant que partenaire stratégique pour le développement de la ville. (PCD de Chefchaouen, 2010).

Il est impressionnant d'observer, à ce propos, le nombre considérable d'initiatives de dispositifs participatifs dans la ville de Chefchaouen dont certaines ont été initiées avant même les dispositions constitutionnelles et réglementaires de 2011 et 2015. Alors que d'autres ont été marquées par leur caractère pionnier et novateur à l'échelle nationale, érigeant Chefchaouen, tant par les organismes internationaux que par les acteurs au niveau central, comme « ville innovante et modèle » en matière de participation citoyenne au Maroc. (GIZ, 2018 ; site de l'Union Européenne).

En fait, la multiplication de ces initiatives pourrait s'expliquer par la conjonction de plusieurs facteurs socio-politiques marqués par l'avènement de nouvelles élites politiques à Chefchaouen.

1.1 L'arrivée « en force » d'une nouvelle équipe municipale affichant une nouvelle stratégie de changement pour la ville

Les élections communales de 2009 ont constitué un tournant majeur au niveau de la scène politique à Chefchaouen avec l'arrivée d'une nouvelle équipe municipale dominée par le Parti de Justice et Développement (PJD), qui va mettre fin à la domination du Parti de l'Istiqlal, longtemps aux commandes au niveau local. En effet, l'istiqlalien Mohammed Saad Alami (ex-ministre, parlementaire et ambassadeur du Maroc) a fait trois mandats en tant que président de la commune de Chefchaouen (1983-1992, 1997-2003, 2003-2009). Son éviction par le PJD a représenté un changement majeur au niveau local où de nouvelles attentes et ambitions ont été affichées localement pour sortir la ville de son enclavement et sa léthargie économique.

L'arrivée des élus du PJD au pouvoir communal a été marquée par la mobilisation de nouveaux discours de rupture et de changement qui vont avoir un écho considérable au niveau de la ville puisque les élections communales de 2015 ont confirmé la montée fulgurante du Parti de " la lampe ". Celui-ci va enregistrer une victoire écrasante, lui permettant de composer son bureau exécutif sans établir aucune coalition avec les autres Partis. Cette domination va permettre au bureau exécutif d'avoir une grande marge de manœuvre pour conduire ses projets et mettre en œuvre les différentes ambitions affichées lors de sa campagne électorale.

Parmi ces ambitions, figure particulièrement la promotion d'une

gouvernance participative assurant une plus grande implication de la société civile locale. Elle a été érigée comme étant une valeur centrale de l'action communale en rupture avec les anciens modes de gestion municipale de la ville. « *La bonne gouvernance et la coopération sont les piliers fondamentaux sur lesquels reposent notre politique et notre gestion municipale* », affirme le Président de la commune sur le site web officiel de la commune.

Au-delà d'être un slogan politique en phase avec les réformes constitutionnelles et juridiques de 2011, la promotion de l'implication citoyenne à laquelle on pourrait ajouter également la promotion du développement durable (à travers l'écotourisme, la préservation des atouts naturels, touristiques et paysagers de la ville et de son arrière-pays, etc.), cadre parfaitement avec les discours de rupture mobilisés par le nouveau conseil communal lors de sa campagne électorale. Elle peut s'expliquer également par l'appartenance et l'expérience associatives de la plupart des élus conseillers du PJD dont, certains sont encore ou étaient autrefois des présidents ou membres du bureau exécutif d'associations dynamiques au niveau local. La plupart d'entre eux font même partie d'une grande association locale, prolongeant et consolidant par ailleurs cette synergie associative au sein de l'action communale.

Dans le cadre des projets de l'appui technique de la commune, le nouveau conseil communal a entrepris un processus de modernisation de l'action communale touchant différents domaines d'intervention (amélioration de la qualité des services fournis par la commune, amélioration des conditions d'accueil des citoyens, numérisation des documents administratifs, etc.). Parmi ces domaines figure la communication qui va représenter un axe central dans cette vision affichée de positionner la ville à l'échelle nationale et internationale.

À cet effet, une stratégie de communication a été mise en place ciblant aussi bien les habitants et les associations de la ville que des organismes et bailleurs de fonds dans l'optique d'assurer une plus grande visibilité autour des projets et des actions entrepris par la commune.

Des slogans et de grandes ambitions sur le développement durable de la ville ont été largement médiatisés pour véhiculer de nouvelles images sur Chefchaouen et son conseil communal. Chefchaouen déclarée ville écologique en 2010, label de la ville Citoyenne, meilleure ville intermédiaire en Afrique, ville culturelle classée sur la liste du patrimoine mondial (diète méditerranéenne), Ville amie des enfants, commune modèle de ville initiatrice de changement citoyen en

matière de gestion énergétique durable, etc. La consécration de la commune et de son Président, à travers un ensemble de prix nationaux et internationaux remportés en relation avec les thématiques du développement durable⁽⁷⁾, ont fait également l'objet d'une grande campagne de médiatisation pour la promotion de l'image de la ville et de son président.

1.2 L'avènement d'un nouveau leadership politique : une figure associative locale affichant une approche entrepreneuriale pour le développement de la ville

Les élections communales de 2009 ont été caractérisées, au-delà de l'arrivée en force du PJD, par l'avènement d'une nouvelle figure politique qui va marquer, par son approche managériale entrepreneuriale ouverte sur la coopération internationale, la vie politique et économique de Chefchaouen durant les deux dernières décennies. Il est présenté localement comme un véritable leadership politique auquel on attribue souvent les changements socio-économiques à l'œuvre dans la ville.

De formation d'ingénieur, le président actuel (reconduit à son poste après les élections de 2009) a été longtemps le président d'une grande association locale très dynamique à Chefchaouen (Association de Développement Local⁽⁸⁾), connue par ses nombreux projets et actions de développement social et économique initiés au niveau de la ville et de son arrière-pays rural. Face aux ressources limitées de la commune et les dynamiques de marginalisation socio-économiques ayant particulièrement marqué autrefois son arrière-pays, cette association s'est imposée comme étant un acteur dynamique dans le développement territorial de la province depuis la fin des années 1990. Affichant comme mission principale de faire participer les populations les plus défavorisées au développement de la province (cf. site web de l'association ADL), cette association de rayonnement régional voire national, a entrepris, depuis sa création, un ensemble de projets de développement socio-économique impulsés le plus souvent par des agences de coopération internationale dans le cadre d'approches qui se veulent généralement participatives impliquant les populations locales. Le passage du Président actuel au sein de cette association, justifiant,

(7) Prix Hassan II pour l'environnement, trophée Initiatives climat 2018 de meilleure ville intermédiaire en Afrique, Prix de Middle East Africa Energy Award lors de la Cop 22 de Marrakech, etc.

(8) Nous revenons en détail sur l'action de l'ADL dans le troisième axe de cette contribution

par ailleurs, son intérêt actuel pour l'action associative, lui a permis de renforcer sa visibilité au niveau local et lui a surtout offert des possibilités de développer un ensemble de capacités techniques et managériales en termes de communication, de management, de réseautage qui seront largement mises à profit dans la gestion de la commune et dans la mobilisation du tissu associatif local.

Mais, au-delà de son profil en tant que membre associatif dynamique, le Maire reste une figure locale très médiatisée en raison de sa stratégie de communication intense marquée par une forte présence dans les réseaux sociaux⁽⁹⁾ et une participation régulière dans les manifestations internationales liées notamment au développement durable, au patrimoine culturel et à la protection de l'environnement. À cela s'ajoute une stratégie de réseautage qu'il a impulsé en tant qu'approche de développement mutualisé de la ville et un nouvel outil de mise en visibilité de la ville et de l'action communale. Il est à noter, le nombre considérable de réseaux nationaux et internationaux⁽¹⁰⁾ dont il assure la présidence⁽¹¹⁾, lui permettant de se forger progressivement une notoriété à l'échelle nationale et internationale⁽¹²⁾. Au niveau

(9) Au-delà des outils classiques de communication (site web, newsletters, brochures, rencontres directes d'échange et sensibilisation, etc.), les réseaux sociaux ont représenté des outils très privilégiés pour échanger avec les habitants et les associations et susciter leur implication par rapport aux projets initiés par la commune. La page Facebook de la commune, actualisée de façon régulière en comparaison avec le site web officiel de la commune a constitué le principal moyen de communication et d'échange entre le conseil communal et le tissu associatif local

(10) Sur des thématiques d'actualité liées au développement durable et gouvernance urbaine (énergie, patrimoine, citoyenneté, durabilité, etc.),

(11) Parmi ces réseaux, figure le réseau Méditerranéen des Médinas et de développement du patrimoine (RMM) dont la présidence est assurée par le Maire de Chefchaouen. Créé en 2011 par les présidents des communes avec l'appui de la coopération Andalouse (FAMSI), le réseau va représenter une plate-forme d'échange et d'expérimentation des bonnes pratiques en matière de participation citoyenne entre les grandes villes de la région (Tétouan Tanger, Chefchaouen, Larache, etc.). Il va constituer en quelques, un espace de veille et de recherche de projets de coopération internationale.

(12) C'est ainsi que Chefchaouen (à travers son président) assure la présidence d'un ensemble de réseaux nationaux et internationaux (réseau Africain des Médinas, réseau Méditerranéen des médinas, association marocaine des Eco-villes, forum international des villes intermédiaires, Fédération Andalousie-Maroc). En plus de ces réseaux présidés par la ville, il existe de nombreux réseaux dans lesquels la commune est membre actif (réseau des villes Euromed, réseau des villes méditerranéennes Medcities, EnergyCities association européenne des autorités locales en transition énergétique, réseau ANMAR des Collectivités Locales du Nord du Maroc et l'Andalousie, réseau des villes créatives de l'UNESCO, réseau des villes Stratégiques etc.

local, il affiche, depuis son élection, de grandes ambitions pour la ville de Chefchaouen, cherchant à l'ériger comme ville « modèle » sur tous les plans : social, culturel et environnemental. La promotion de la participation citoyenne et de la gouvernance participative s'inscrit dans cette optique en représentant un axe central de son programme d'action et un levier stratégique pour positionner Chefchaouen à l'échelle nationale et internationale. « *La Commune de Chefchaouen a intégré sa vision de durabilité dans sa planification territoriale. Les partenaires de la coopération internationale et institutions marocaines nous ont permis de trouver – ensemble – des vrais leviers de développement durable, inclusif et participatif* » indique-t-il dans le cadre de l'élaboration d'une brochure de présentation de la commune de Chefchaouen. Cette ambition affichée pour la promotion de la participation citoyenne s'est traduite par le lancement de plusieurs actions, aussi bien dans le cadre des initiatives propres adoptées par le conseil communal que dans le cadre des projets impulsés par la coopération internationale⁽¹³⁾. Si ces actions de participation ont été initiées à Chefchaouen avant les dispositions constitutionnelles de 2011 (avec des actions de solidarité sociale, de l'embellissement des espaces publics par les associations), elles vont prendre un élan encore plus grand avec la réélection de 2015 et un conseil qui affiche d'importantes ambitions œuvrant à « institutionnaliser » dit-il la culture de participation dans la ville.

(13) On citera, ici, à titre indicatif, des projets mettant en avant les principes et approches de la gouvernance participative, tels que : Projet de promotion de la culture de reddition des comptes dans les communes de région Tanger-Tétouan, à travers le budget participatif financé par l'union européenne et porté par le fonds Andalous de municipalités pour la solidarité internationale (FAMSI). Programme d'appui à la création des instances de parité, de l'égalité des chances et de l'approche genre dans les régions de l'Oriental et Tanger-Tétouan-Al-Hoceima, financé par l'Agence Andalouse de Coopération Internationale et Développement et porté par le FAMSI, en partenariat avec la Fédération ANMAR, et en collaboration avec la Direction Générale des Collectivités Locales -DGCL- et ONU FEMMES. Programme Mouwatana Moucharika « participation citoyenne au soutien de la société civile » financé par l'Union Européenne et en partenariat avec le Ministère Chargé des relations avec le Parlement. Projet de renforcement de la société civile au Maroc « Appui au Fonctionnement des Instances de Parité, de l'Egalité des chances et de l'approche Genre dans les Collectivités territoriales » financé par l'USAID et mis en œuvre par Counterpart International ; Projet de label de « commune citoyenne » financé par l'Union Européenne et conduit par Targa-Aide en collaboration avec le collectif Liberté et Modernité ; Projet de création d'une antenne de l'agence de démocratie locale comme espace d'interface et de d'échange avec la société civile de la ville, conduit par l'association européenne pour la démocratie locale, etc.

1.3 Le rôle majeur de la coopération internationale pour la promotion de la gouvernance participative à Chefchaouen

Certes, la promotion de l'implication citoyenne a été incontestablement un choix délibéré et largement affiché par le nouveau conseil et son président communal, en tant que stratégie de distinction et de rupture sur le plan politique, toutefois il ne faut pas oublier le rôle majeur et prépondérant qu'a joué la coopération internationale à cet effet, faisant passer la promotion de la gouvernance participative des discours affichés à des pratiques plus concrètes.

Il est important d'observer, à cet effet, le nombre considérable de projets impulsés localement en partenariat avec la coopération internationale (notamment espagnole), dont la quasi-majorité privilégie et adopte des approches d'implication citoyenne favorisant la participation de la société civile. Ces projets de coopération font de Chefchaouen, un espace d'innovation et d'expérimentation de modèles et de pratiques en circulation à l'échelle internationale portant notamment sur la thématique de la gouvernance participative. (GIZ, 2018).

Si ces projets de coopération existaient bien avant les élections de 2009 dans le cadre des actions impulsées en partenariat avec le tissu associatif local (notamment l'ADL), leur nombre va se multiplier considérablement avec l'arrivée de la nouvelle équipe municipale, grâce notamment à la stratégie de réseautage impulsée par le nouveau président et à son expérience associative à la tête d'une grande association locale. Les ambitions politiques affichées par la nouvelle équipe municipale pour la ville, à travers notamment la promotion du développement durable, la protection de l'environnement, la mise en valeur du patrimoine, culturel et naturel, la promotion de la gouvernance participative ont fortement suscité l'engouement et l'intérêt des organismes de coopération internationale qui vont faire de Chefchaouen un terrain de prédilection pour réaliser divers projets socio-économiques. « *Chefchaouen est une ville modèle en termes d'implication des citoyens dans la gestion de leur ville et pour adopter des solutions autour des énergies renouvelables. Chefchaouen ambitionne de devenir un exemple pour d'autres communes du Maroc. L'Union européenne est fière de cofinancer des projets de la ville autour de la démocratie participative, la participation citoyenne et les énergies renouvelables*⁽¹⁴⁾ » annonce un communiqué de l'Union européenne au Maroc. À travers les différents programmes de coopération internationale mis en place à Chefchaouen, il est à

(14) Site web de l'Union européenne au Maroc

constater le rôle prépondérant de la coopération espagnole et Andalouse à travers notamment le Fonds FAMSI (Fonds Andalou de Municipalités pour la Solidarité Internationale) qui est à l'origine de la quasi-majorité des initiatives citoyennes à Chefchaouen (Budget participatif, Espace citoyen, maison des associations, conseil communal des jeunes, etc.). Il va jouer, aussi bien un rôle de catalyseur pour le financement et la conduite d'un ensemble de projets et programmes de coopération internationale qu'un rôle de disséminateur et duplicateur de modèles de pratiques « novatrices » de gouvernance participative, à travers la mise en réseau que facilite le réseau ANMAR entre les communes marocaines et espagnoles.

Au-delà d'être un support et outil privilégié de mise en visibilité de l'action communale au niveau national et international, l'approche partenariale avec les organismes de coopération internationale a été envisagée surtout comme un choix incontournable et stratégique par le conseil communal pour mettre en œuvre ses différentes ambitions affichées pour le développement de la ville face à des ressources communales techniques et financières très limitées. Il est à observer à cet effet, le nombre considérable d'actions et de projets initiés par le conseil communal depuis 2009 grâce à l'appui et l'apport financier de la coopération internationale. Plus d'une cinquantaine de projets d'ordre économique, culturel et social ont été initiés dans le cadre de la coopération internationale permettant au conseil communal de renforcer sa marge de manœuvre et d'accélérer la mise en place de son plan d'action communal. Ce rôle prépondérant que va occuper de plus en plus les projets de coopération internationale à Chefchaouen a été à l'origine de la mise en place d'une agence Municipale de développement local en tant que structure de concertation avec les acteurs institutionnels et associatifs locaux. Créée en 2014 dans le cadre d'un appui technique et financier de la coopération Espagnole (FAMSI / programme ANMAR), l'agence se charge d'assurer le suivi de ces projets de coopération, de conduire des consultations et des expertises pour la commune et surtout de rechercher des possibilités de financement et de partenariat à l'échelle internationale. Elle est devenue, au fil du temps, un dispositif central dans le processus de promotion de la visibilité de la commune à l'échelle internationale.

1.4 Le tissu associatif à Chefchaouen : appui pour l'action communale et légitimation des projets de coopération internationale

Selon les chiffres fournis par les services techniques la commune, il existe plus de 334 associations réunissant plus de 2000 adhérents et œuvrant dans différents domaines socio-culturels et économiques de la

ville. Cet effectif a connu, selon les témoignages recueillis au niveau communal, une augmentation considérable au cours des dix dernières années, coïncidant aux deux mandats du PJD et au changement social et politique du contexte marocain depuis la fin des années 90.

En plus des subventions accordées à un nombre de plus en plus croissant d'associations, le nouveau conseil a créé, en partenariat avec la coopération espagnole (FAMSI), la maison des associations qui représente, à la fois, un espace d'accueil pour les différentes associations locales (bénéficiant d'un ensemble de services dédiés à l'action associative) et un lieu d'échange et de concertation entre le conseil et le tissu associatif local. Cette maison regroupe actuellement plus de 118 associations qui bénéficient d'un appui logistique et financier de la commune.

Que ce soit dans le cadre des programmes de coopération internationale qui privilégient souvent des approches dites participatives que dans les actions initiées par la commune, les associations locales sont souvent mobilisées pour apporter un appui logistique et technique pour l'action communale⁽¹⁵⁾. Tout en permettant de concrétiser les valeurs et les ambitions politiques affichées par le conseil communal pour la promotion de la gouvernance participative, l'implication des associations locales a permis au conseil de réduire l'impact des ressources techniques et humaines limitées⁽¹⁶⁾ de la commune et d'assurer la mise en œuvre d'un nombre important de projets d'ordre économique, culturel et social.

C'est surtout dans sa capacité à assurer une certaine légitimité aux projets de coopération internationale réalisés en partenariat avec la commune et à attirer des investissements à l'échelle internationale que l'implication du tissu associatif trouve sa raison d'être à Chefchaouen. En effet, un grand nombre de programmes de coopération internationale dans lesquels la commune est partenaire ou bénéficiaire, exigent, le plus souvent, une implication active de la société civile locale, obligeant la commune à faire passer la gouvernance participative des discours affichés aux actions pratiques.

(15) Notamment l'organisation des forums et des manifestations culturels, l'encadrement et la sensibilisation des habitants dans le cadre des projets de coopération, etc.

(16) D'après les chiffres communiqués par les services techniques de la commune, le personnel communal représente un effectif de 250 fonctionnaires dont 34 agents de service saisonniers. Comparé aux nombreux projets initiés par la commune et au développement urbain et économique de la ville, cet effectif reste insuffisant.

Par ailleurs, malgré la forte mobilisation des associations présentes au niveau de la ville dans la dynamique de changement affichée par la commune, il est à observer la place considérable qu'occupent certaines d'elles dans les projets initiés par le conseil communal. Ces associations, ayant souvent des rapports privilégiés avec le conseil communal (dont certains de ses membres font partie), restent les partenaires privilégiés pour la commune, notamment pour la mise en œuvre des projets de coopération internationale.

Si au final l'implication citoyenne à Chefchaouen a été placée comme un principe stratégique, délibérément affiché et adopté par le conseil communal pour incarner le changement politique et faire face à des ressources techniques et humaines limitées, elle reste toutefois le résultat (selon une approche descendante) des injonctions et des choix impulsés par la coopération internationale dans une logique de circulation des pratiques internationales de gouvernance participative. À cet effet, il est opportun de s'interroger sur le sort et le devenir de ces pratiques après l'achèvement des projets de coopération internationale ?

2- Les pratiques d'implication citoyenne à Chefchaouen : *une panoplie d'initiatives marquées par un « traitement » et une implication différenciés du conseil communal*

À Chefchaouen, il existe toute une panoplie de pratiques et d'initiatives d'implication citoyenne lancées par différents acteurs tant institutionnels (commune, INDH, conseil provincial, etc.) que par les acteurs associatifs locaux (ADL, ATED) qu'il est difficile de chercher à recenser (de façon exhaustive) et à identifier, d'autant plus que leur capitalisation (et la documentation les concernant) ne se fait pas toujours de la même manière selon les acteurs qui les mettent en place. Dans le cadre de ce travail, une attention particulière a été portée aux pratiques conduites par le conseil communal et notamment celles ayant été « formalisées » par les lois organiques de 2015 ; Le tableau ci-dessous restitue les principales pratiques d'implication citoyennes mises en place par le conseil communal soit par sa propre initiative soit en partenariat avec d'autres organismes nationaux et internationaux.

Tableau n°2: présentation des principales pratiques d'implication citoyenne mises en place à Chefchaouen

Pratique	Année de sa mise en place	Objet et objectifs affichés	Partenaires impliqués et bailleurs de fonds
Instance Équité Égalité des Chances et approche genre	Depuis 2016 Réglementé par la loi 113-14	Une instance consultative Impliquant les membres de la société civile dans le processus d'élaboration et mise en œuvre des actions communales	
L'élaboration participative du PCD	2010-2015 Réglementé par la loi 17-08	Assurer l'implication des membres du tissu associatif dans le processus de planification communale	Appui technique et méthodologique de la part du PNUD dans le cadre du programme Art-Gold avec l'appui de la coopération andalouse espagnole « FAMSÍ »
L'élaboration du nouveau Plan d'Action Communal	Depuis 2016 Réglementé par la loi 113-14	Assurer l'implication des membres du tissu associatif dans le processus de planification communale	
Le conseil communal des jeunes	Depuis 2017 Réglementé par la loi 113-14	Structure consultative réunissant les jeunes et visant une plus grande prise en considération des besoins et attentes des jeunes dans l'action communale	
Les pétitions et les plaintes (office du citoyen)	Depuis 2018	Guichet administratif mis en place pour recevoir les pétitions présentées par les citoyens	Un espace aménagé et équipé par FAMSÍ

Pratique	Année de sa mise en place	Objet et objectifs affichés	Partenaires impliqués et bailleurs de fonds
Budget participatif 1 ^{er} cycle 2 nd cycle	2014-2016 2017-2019	Mettre en place un dispositif expérimental de l'implication de la société civile dans la planification, réalisation et évaluation des projets communaux, pérennisation de l'expérience dans le cadre d'une approche participative	Projet piloté par le Réseau Méditerranéen des Médina avec l'appui technique de FAMSI et un financement de l'Union Européenne
Le conseil participatif de l'environnement, du climat, de l'énergie et de développement durable	Depuis 2016	Organe consultatif réunissant des acteurs associatifs, économiques et culturels de la ville pour planifier et discuter une stratégie de développement durable et de la maîtrise de l'énergie dans la ville	Projet SUDEP financé par l'Union Européenne avec l'appui technique du GERES (groupe énergie renouvelable, environnement et solidarités), IDEE – Institute for development environment and energy et le réseau AMEV
La maison des associations	Depuis 2011	Créer un espace d'échange et de concertation avec les associations locales en mettant à leur disposition un ensemble de ressources techniques et logistiques	Appui technique et logistique de FAMSI

Source : d'après le site web de la commune et la plaquette de capitalisation des bonnes pratiques par la GIZ, 2018

Le tableau ci-dessus, montre qu'une bonne partie des pratiques participatives mises en place à Chefchaouen ont été initiées avec l'arrivée du conseil communal dominé par le PJD en 2009. La plupart d'entre elles ont été prolongées et poursuivies avec la réélection des élus PJD en 2015, renforçant par ailleurs l'impression de la cohérence et la continuité de la vision dessinée et affichée par le conseil communal pour impulser une gouvernance participative. Or, il serait opportun d'analyser, à ce propos, les modalités de suivi et de mise en œuvre de ces mécanismes, entre les deux mandats. Le retour d'expériences liées au premier mandat (en termes de contraintes et aux conflits résultant du processus de mise en place de ces pratiques) a été déterminant dans la manière avec laquelle ces mécanismes ont été abordés ultérieurement.

Sur ce même tableau, on peut distinguer plus d'une dizaine de pratiques, dont la majorité est lancée après 2015 (coïncidant avec le démarrage du second mandat) interrogeant, par ailleurs, la capacité de la commune, au regard de ses ressources humaines et techniques fort limitées, à coordonner et à assurer le suivi et le portage d'un nombre considérable d'initiatives. Cette difficulté a été surmontée par le choix affiché par le conseil communal⁽¹⁷⁾ de recourir à l'appui et au soutien de la coopération internationale (notamment espagnole) qui semble à l'origine de la mise en place de la quasi-majorité de ces pratiques. Toutefois, il serait difficile de préciser et de confirmer, à ce propos, si ce recours est réellement un choix exprimé et sollicité par le conseil communal ou en réalité un recours imposé et impulsé, dans une logique « top-down » par les organismes internationaux. Ce qui est certain c'est que la coopération internationale a été le moteur principal de ces pratiques, en jouant un rôle central dans leurs conception, diffusion et mise en œuvre, laissant poser des interrogations sur la capacité de la commune à pérenniser et s'appropriier ces pratiques avec la fin du partenariat ; Cela concerne particulièrement les pratiques considérées comme « originales » telles que le budget participatif et le conseil consultatif de l'énergie dont la conduite implique une grande mobilisation de la commune et des ressources humaines et financières.

L'analyse des modalités de mise en œuvre des pratiques impulsées dans le cadre de la coopération internationale montre par ailleurs le rôle prépondérant que va jouer le FAMSI (à travers le soutien apporté

(17) Justifié en partie par l'expérience associative du Maire de Chefchaouen et les projets partenariaux établis par l'association ADL avec la coopération internationale.

aux réseaux ANMAR⁽¹⁸⁾ et le réseau méditerranéen des médinas RMM) dans la conduite et la conception de ces pratiques non institutionnalisées. Ces deux réseaux vont représenter une plate-forme permettant le transfert et la dissémination et de reproduction des modèles et des « bonnes pratiques » en gouvernance urbaine du Nord vers le Sud. La commune de Chefchaouen a été érigée, par ce réseau ANMAR et à travers le réseau partenaire dirigé par son président (RMM), en un espace privilégié d'expérimentation et de dissémination de ces modèles internationaux en raison de l'engagement et de l'implication affichés par le maire de la ville. En fait, cette implication politique fortement affichée par le maire a été un facteur majeur, mis en avant par les organismes de coopération espagnole pour lever des fonds de financement, notamment ceux émanant de l'Union européenne.

En analysant cette fois-ci comment se déclinent les pratiques participatives mises en place par la commune, on peut constater que parmi les dix pratiques identifiées, sept sont réalisées en partenariat avec ces organismes de coopération internationale portant particulièrement sur des initiatives « non institutionnalisées » par les lois organiques. Un tel constat laisse poser également des interrogations dans la mesure où l'appui et le soutien de la coopération devraient être, logiquement, centrés et réorientés vers les mécanismes institutionnalisés imposés par les dispositions juridiques et institutionnelles, et où des besoins d'appui par la commune sont censés être plus importants. Au-delà de leur caractère « original » et « novateur », ces pratiques impulsées par la coopération internationale, offrent plus de marges de manœuvre au conseil communal que les autres mécanismes codifiés par les lois organiques⁽¹⁹⁾, limitant éventuellement les possibilités pour le conseil en matière de choix des partenaires associatifs, de portage et de contrôle des comités consultatifs.

Enfin, il est important de souligner l'écart considérable, observé en termes d'implication, d'investissement et d'engagement du conseil communal entre les pratiques institutionnalisées et celles qui ne sont

(18) Le Programme ANMAR est une initiative du Fonds Andaloux de Municipalités pour la Solidarité Internationale, qui compte plus de 60 collectivités locales membres espagnoles et marocaines ainsi que des acteurs économiques et associatifs espagnoles (cf. Site web du réseau : www.an-mar.org).

(19) Sans oublier de souligner également la pression qui pourrait émaner des Partis et des associations d'opposition

pas formalisées par les lois organiques. Bénéficiant d'un appui technique, financier et logistique⁽²⁰⁾ plus important de la part des organismes internationaux, les pratiques impulsées par la coopération internationale représentent surtout des opportunités d'affichage et de mise en visibilité du conseil communal et du maire à l'échelle nationale et internationale. Si la ville de Chefchaouen est considérée comme étant parmi les premières communes au Maroc ayant mis en place des mécanismes d'implication citoyenne conformément aux dispositions de la charte communale et lois organiques de 2015, l'analyse des modalités de leur mise en œuvre, montre qu'il s'agit plus de formalités que de réels outils de promotion et de consolidation de la gouvernance participative. Les formes d'implication limitées de la commune pour faciliter la conduite de ces pratiques, les moyens techniques et logistiques restreints qu'elle mobilise pour appuyer l'action de ces initiatives et les modalités d'association de ces structures consultatives dans l'élaboration et l'évaluation de l'action communale, sont autant d'indices qui renforcent le caractère encore « formel » de ces initiatives.

L'écart d'investissement et d'engagement ayant marqué l'action du conseil communal pour la conduite des pratiques participatives ne concernent pas uniquement cette différenciation observée entre les pratiques institutionnalisées et celles impulsées par la coopération internationale, il s'observe également au niveau du processus de mise en place et de pérennisation des mécanismes non institutionnalisés. Cela concerne particulièrement le processus de mise en place de certaines pratiques considérées comme originales telles que l'élaboration participative du PCD et surtout le budget participatif, ayant fait l'objet de deux éditions marquées par des formes et des niveaux d'implication hétérogènes de la part du conseil communal.

2.1 Le budget participatif : une pratique importée « retouchée » pour une plus grande visibilité de l'action communale

Mis en place en 2014 à Chefchaouen suite à un financement accordé par l'union européenne⁽²¹⁾ dans le cadre du programme

(20) Faut-il préciser à ce titre que la consistance et l'actualité de la documentation relative à ces pratiques reste très hétérogène et disparates entre les pratiques institutionnalisées qui restent paradoxalement peu documentées et celles non formalisées qui disposent d'une base documentaire bien fournie et accessible en raison de l'accompagnement réalisé par les organismes de coopération internationale.

(21) 80 % du financement a été apporté par l'union européenne et 20 % par le Fonds FAMSI

« promotion de la culture de reddition des comptes dans les communes de région Tanger-Tétouan⁽²²⁾ » qui est piloté par le réseau Méditerranéen des médinas avec l'appui et le soutien du FAMSI, le budget participatif a été adopté par la commune avec comme objectif affiché de renforcer l'implication du tissu associatif dans le processus de prise de décision et d'élaboration des projets communaux et d'instaurer une culture d'échange et dialogue entre le conseil et les associations locales. Sa mise en place a été effectuée sur deux phases principales, mettant en exergue des formes hétérogènes d'implication et d'engagement du conseil communal :

- La première phase de lancement (entre 2014-2016) a fait l'objet d'un appui technique et méthodologique de la part des experts mobilisés par FAMSI (dans le cadre du programme de coopération limité dans le temps) à travers l'organisation d'une série d'ateliers d'échange, de voyage d'études d'expertises techniques, de sessions de renforcement de capacités au profit des élus et des représentants associatifs
- La seconde phase dite de pérennisation, lancée en 2017 (2017-2019) est portée exclusivement par la commune qui va reconduire l'expérience par la mobilisation de ses ressources propres.

Considéré comme étape pilote, la première phase du budget participatif a été marquée par le rôle central joué par l'équipe technique mobilisée par la coopération espagnole⁽²³⁾ et surtout par une mobilisation des associations locales œuvrant exclusivement au niveau de la médina de Chefchaouen. Sa mise en œuvre a reposé sur la mise en place d'un dispositif organisationnel constitué de trois structures principales :

- Une équipe de suivi technique et de gestion du projet mise en place par FAMSI et le réseau Méditerranéen des Médinas, constituée d'une coordinatrice et des agents d'animation. Elle est chargée d'assurer le suivi du processus de mise en place du budget participatif.
- Une équipe de suivi mise en place par la commune, constituée d'un élu, chargé du projet et de cadres administratifs de la

(22) Ciblant trois communes de la région : Larache, Tétouan et Chefchaouen.

(23) À travers le recrutement d'un coordinateur technique et d'agents d'animation dans les trois villes partenaires du projet

commune, dont le rôle est d'apporter un appui technique et logistique pour la bonne conduite du projet.

- Enfin le groupe moteur, conçu en tant qu'organe décisionnel et dispositif central de la conduite du processus de montage et de mise en œuvre de la pratique. Il est constitué des représentants des associations locales impliquées dans le projet (10 associations locales) et les représentants communaux (5 élus, et 5 cadres administratifs), chargés de conduire le processus de mise en place du BP et réaliser les différentes activités d'échange et d'animation avec les citoyens.

Compte tenu de son caractère pilote, la première édition du BP de Chefchaouen a été mise en œuvre dans l'ancienne médina, considérée comme étant l'espace « vitrine » de la ville mais aussi le fief électoral principal des élus du PJD au sein du conseil communal. Le choix de l'ancienne médina, comme terrain d'expérimentation n'a pas reposé sur un processus consultatif, ce qui a aussitôt suscité des réactions de contestation de la part des partis politiques et des associations locales d'opposition. Le budget participatif, à travers le choix de la médina, représente à leurs yeux, une forme de prolongement, des pratiques sélectives et électoralistes ayant marqué autrefois l'action communale.

" Si cette pratique de Budget participative repose sur les principes de la démocratie participative, pourquoi la limiter uniquement à l'échelle de la médina, sans que ce choix soit réellement discuté et validé par l'ensemble du tissu associatif local. On conçoit mal la rupture « démocratique » que peut représenter cette nouvelle pratique dans l'instauration de la gouvernance participative » souligne à cet effet, un conseiller communal membre d'un parti d'opposition.

Le même propos peut concerner le choix des associations impliquées dans le processus de mise en œuvre du projet. Ce choix n'a pas reposé sur des critères objectifs clairement affichés dans le cadre d'une approche de concertation impliquant les différentes associations de la ville. Il a été dicté par des considérations affinitaires qui privilégient des associations plutôt affiliées et partenaires de l'équipe aux commandes de la commune ;

En effet, parmi une trentaine d'associations de quartiers actives au sein de la médina, dix associations seulement ont été sélectionnées pour être impliquées dans le processus de mise en place du budget participatif. Leur sélection n'a pas fait l'objet d'un appel à manifestation d'intérêt ouvert, mais l'a été sur la base d'un choix opéré par le président et le conseil communal. Pour ce dernier, le principal critère de sélection mobilisé concerne le dynamisme de ces

associations à l'échelle de la médina. Mais pour ses détracteurs, la majorité des associations « sélectionnées » entretiennent des relations étroites et privilégiées avec le conseil communal. Certains de leurs membres font même partie du conseil communal de la ville. D'après un élu communal interrogé à ce sujet, leur choix a été justifié principalement par le caractère pilote de cette expérience qu'il fallait réussir en privilégiant des associations « amies » qui contribuent à « faciliter » la mise en œuvre du projet. Il faudra décrypter ici les termes « amies » et « faciliter » mobilisés par cet élu, dans la mesure où ils signifient implicitement « dociles » et « non pas bloquer », renfermant l'importance accordée à l'image que procure la pratique du BP pour la mise en visibilité de la ville, plus qu'à son contenu et à son effet sur la consolidation de la démocratie participative.

Certes, le mode de fonctionnement du groupe moteur et la définition de ses attributions ont été décidés dans le cadre d'un premier atelier participatif auquel ont été invités des représentants associatifs de la ville, permettant d'élaboration, avec l'appui d'experts mobilisés par la coopération espagnole, d'un document référentiel baptisé « règlement autoréférentiel ». Toutefois, l'analyse du contenu de ce référentiel révèle l'absence d'indications plus précises sur les modalités du choix des représentants du groupe moteur, les modalités de participation des citoyens ainsi que sur le devenir du groupe moteur et son renouvellement.

S'agissant du niveau et de l'intensité d'implication des associations membres au sein du groupe moteur et les modalités de prise des décisions, il a été observé que les réunions de groupe ont été marquées par la participation des présidents d'associations (remplacés éventuellement par leurs représentants en cas d'indisponibilité). L'analyse des procès-verbaux et des fiches de présence des différentes réunions tenues par le groupe moteur montre par ailleurs des niveaux hétérogènes de participation des membres associatifs ; Il est à constater le poids remarquable que vont occuper certaines associations par rapport à d'autres, à travers un taux élevé de participation et une présence soutenue de leurs représentants dans ces réunions. Ainsi, sur les 10 associations retenues, seulement trois associations affichent un taux de participation plus ou moins régulier, dont certaines, dirigées par des membres élus au sein du conseil communal. Au fil du temps, un noyau dur de représentants associatifs s'est constitué, dominant les échanges et les décisions entrepris lors des réunions du groupe moteur.

Si la participation des représentants associatifs a été plus ou moins importante pendant les premières réunions de démarrage du processus, elle connaîtra une forte fluctuation, notamment lors de la sélection des

projets à mettre en œuvre au sein de la médina qui a suscité de vifs échanges et de fortes tensions entre les membres du groupe moteur.

Lors de la phase "décisive" de sélection des projets, six projets ont été retenus lors de la journée de priorisation sur une vingtaine de projets proposés par les membres du groupe moteur. Si les Procès Verbaux des réunions de hiérarchisation des projets font mention d'un choix concerté et discuté entre les membres du groupe moteur, ils n'apportent pas d'indications plus précises sur le déroulement proprement dit des échanges et le niveau réel d'implication des membres associatifs dans la sélection de ces projets. En effet, si la participation des représentants associatifs reste fluctuante, ce n'est pas le cas du personnel communal, des élus, ainsi que des représentants de l'équipe technique mobilisée par la coopération espagnole qui vont influencer, par leur supériorité numérique, le processus de prise des décisions au sein du groupe moteur.

Enfin, en ce qui concerne l'implication des citoyens et habitants de la médina dans le processus de sélection des projets et leur mise en œuvre, il a été prévu dans le cadre du projet BP, d'organiser, en plus des réunions du groupe moteur, des ateliers participatifs ouverts aux habitants de la médina. Ces ateliers, au nombre de cinq, sont tenus lors des moments phares du processus de mise en place du BP (démarrage, choix des projets, priorisation, journée de vote, réédition des comptes). Or, il n'existe pas d'indications clairement établies sur les modalités d'identification et de participation des citoyens lors de ces réunions. Cela justifie leur faible participation lors de ces ateliers. Malgré l'effort de communication entrepris par l'équipe technique du projet, la participation des citoyens est restée très faible, avec un effectif moyen qui ne dépasse pas une trentaine d'habitants pour chaque réunion. C'est pendant la journée du vote, qu'on a pu noter une participation plus importante des habitants de la médina (126 votants). Mais elle reste toutefois assez faible par rapport à l'importance stratégique que représente cet événement. Le même constat concerne la journée de réédition des comptes, conçu comme phase stratégique pour apprécier la mise en œuvre du projet, où le nombre de citoyens était largement inférieur par rapport aux représentants des associations, ne dépassant pas au total une vingtaine de participants.

Par ailleurs, si le règlement autoréférentiel de BP préconise que chaque association « sélectionnée » doive s'occuper d'informer et d'encadrer les habitants de leurs quartiers, de recueillir leurs points de vue et leurs propositions, les témoignages recueillis sur le terrain, montrent que peu d'associations ont entrepris ce genre d'exercice. En fait, le règlement n'a pas apporté des indications précises sur les

modalités d'échange et de concertation entre les associations sélectionnées et les habitants de la médina.

Certes, des actions de sensibilisation et de communication ont été entreprises par l'équipe technique du projet et les services administratifs de la commune pour impulser une large participation des citoyens dans le processus de sélection du projet à mettre en œuvre, mais il s'agissait d'actions plutôt générales qui ne cherchaient pas à diversifier les profils des votants au sein de la médina. La liste des votants montre, en effet, une faible participation des femmes, des jeunes de la ville ainsi que des acteurs professionnels au sein de la médina.

L'intérêt médiatique⁽²⁴⁾ et politique⁽²⁵⁾ qu'a constitué le projet de mise en place du BP à Chefchaouen à l'échelle nationale, a été à l'origine de la décision du conseil communal de reconduire en 2017 cette pratique, en mobilisant les ressources propres de la commune, sans pouvoir compter cette fois-ci sur l'appui financier et méthodologique de la coopération internationale. Or, si cette mesure a été présentée comme une décision clairement affichée par le conseil communal, il n'en demeure moins vrai que l'idée de la reconduction du BP a été l'un des axes et des objectifs affichés par le projet de réédition des comptes visant une pérennisation et une appropriation de l'initiative par le conseil communal. Des réunions ont été tenues dans ce sens lors de la première édition par l'équipe technique du projet afin de faciliter le passage de relais vers la commune.

En profitant des retours d'expérience réalisée lors de la première édition du BP ainsi que de la capitalisation et de la documentation très bien fournie par la coopération espagnole, l'équipe municipale a reconduit le même processus en adoptant les mêmes étapes formalisées lors de l'expérience précédente. Toutefois, des écarts considérables ont été observés entre les deux éditions en ce qui concerne notamment les modalités et les approches de mise en œuvre de l'initiative. Cela s'observe déjà au niveau du budget qui a été mobilisé pour cette seconde édition ne dépassant pas les 200 000 Dh contre 1 250 000 Dh lors de la première édition. Cette réduction du financement a

(24) Il s'agit d'une pratique qui a été fortement médiatisée et suivie tant à l'échelle locale par les médias et les réseaux sociaux de la ville qu'à l'échelle nationale plaçant Chefchaouen comme commune modèle et engagée pour la démocratie participative ;

(25) Permettant une plus grande visibilité de l'action communale aussi bien à l'échelle de la ville qu'à l'échelle internationale, renforçant la notoriété du maire de la ville.

considérablement impacté le niveau de mobilisation des associations, la stratégie de communication et de formation adoptée et surtout sur l'importance du projet à mettre en œuvre.

En plus de ce budget limité alloué au BP, le conseil communal a mobilisé quelques agents techniques et administratifs⁽²⁶⁾ pour assurer à la fois les différentes tâches liées au projet en termes de gestion logistique, de coordination, de communication, d'animation, et de capitalisation, d'évaluation. Il s'agit là, bien entendu, de tâches nombreuses et importantes qui dépassent largement les ressources techniques et logistiques mobilisées par la commune contrairement à la première édition où des moyens plus conséquents ont été mobilisés par la coopération espagnole. Des décalages importants s'observent entre les deux éditions en termes de capitalisation, de communication et de diffusion du budget participatif.

Par ailleurs, l'ambition affichée lors de la première édition de généraliser cette initiative à l'échelle de la ville en ciblant d'autres quartiers n'a pas été respectée lors de la seconde édition. En effet, l'ancienne médina a été choisie pour la seconde fois comme étant le territoire de mise en œuvre du BP, remettant en question l'argument du caractère pilote ayant marqué la première phase du projet. Justifié par le conseil communal par l'importance stratégique que représente la médina pour la ville, ce choix a été largement critiqué par les associations des autres quartiers qui exigent plus d'équité territoriale. Ce choix a été justifié par certains membres associatifs comme une sorte de récompense au profit des habitants de l'ancienne médina ayant permis au conseil communal de remporter, avec une forte majorité, un second mandat lors des dernières élections.

L'idée de reconduire le BP au sein de l'ancienne médina s'est accompagnée également par la mobilisation des mêmes associations ayant participé à la première édition pour faire partie du groupe moteur. Ainsi, le même nombre et le même profil des associations (10 associations) a été préservé lors de cette édition. Leur choix n'a pas fait l'objet d'appel à manifestation comme il a été pointé et exigé par d'autres associations lors de la première édition, remettant en question l'argument du caractère expérimental du projet mobilisé lors de la première phase du BP. Le maintien de ces associations a été justifié par l'expérience notoire qu'elles ont accumulée lors de la phase précédente, qu'il fallait mobiliser pour réussir cette nouvelle étape du BP;

(26) Une coordinatrice du projet épaulée par une élue vice-présidente chargée de suivi du projet

L'autre rupture majeure observée lors de la seconde édition concerne l'implication des citoyens dans les ateliers participatifs pour la mise en œuvre de la pratique. Ces ateliers ont été limités cette fois-ci aux membres des différentes associations retenues en réduisant la participation des citoyens. La difficulté de mobiliser les habitants et les contraintes rencontrées pour animer et structurer les échanges lors de ces ateliers ont été données comme justificatif de ce changement « majeur ». En fait, l'implication des citoyens a été limitée à la journée de vote et celle prévue pour la réédition des comptes. Cette faible implication des citoyens dans les ateliers s'est traduite par une participation très limitée lors de la journée de vote (contrairement à la première édition) où l'on tablait sur une plus grande mobilisation des habitants de la médina.

Ce changement remet en question le principe d'une approche de la participation ouverte adoptée dans ce projet, puisque déjà, les associations impliquées dans le projet ne représentaient pas suffisamment la variété du tissu social et associatif de l'ancienne médina.

Si la pratique du BP à Chefchaouen met en exergue des formes "originales" d'implication citoyenne en rupture avec les approches classiques de conduite et de gestion des projets communaux, il n'en demeure pas moins qu'elle prolonge, sous une autre forme, les pratiques affinitaires et sélectives ayant marqué autrefois les approches de montage et de mise en œuvre de l'action communale.

2.2 Instance Équité, Égalité des Chances et de l'Approche Genre (IEECAG) de Chefchaouen : *formalité juridique ou véritable organe consultatif pour la commune ?*

L'instance actuelle Équité, Égalité des Chances et de l'approche Genre a été mise en place à Chefchaouen en 2016, une année plus tard après les élections de 2015. Sa mise en place par le conseil communal s'inscrit dans le cadre de la mise en application les nouvelles dispositions de la loi 113-14. Comprenant 52 membres (dont 25 femmes soit un peu moins de 50% de l'effectif) représentant le monde associatif et artistique au niveau de la ville, la nouvelle instance est dirigée par un bureau constitué de 7 personnes et présidée par une femme, membre associatif de la ville. Le choix de ses membres ne s'est pas effectué, à la suite d'un appel à manifestation d'intérêt ouvert aux citoyens, mais sur la base d'une sélection opérée directement par les membres du conseil communal et de son président. Les critères de sélection présentés, dans le cadre du règlement intérieur de l'instance qui a été élaboré et validé par le conseil communal, reproduisent

intégralement ceux définis dans une circulaire du département de l'Intérieur⁽²⁷⁾. Mais d'après les témoignages qui nous ont été apportés par la présidente de l'instance, le choix de ces membres s'est effectué principalement sur la base de considérations plutôt affinitaires privilégiant des représentants des associations qui collaborent le plus souvent avec la commune. Un choix affinitaire qui s'oppose au principe de la concertation avancé dans le règlement intérieur de l'Instance selon lequel les membres sont choisis dans le cadre d'un échange en concertation avec la société civile locale.

Plus précisément, la composition de l'instance est constituée principalement de représentants associatifs représentant 15 associations locales (associations culturelles, associations intéressées par les affaires sociales, féminines, et associations de quartiers) dont une partie d'entre elles œuvre principalement dans l'ancienne médina. Il s'agit notamment des représentants des grandes associations (principalement leurs présidents) qui collaborent avec la commune (ADL, ATED et Rif Al Andalous) ainsi que les associations de quartier de la médina⁽²⁸⁾ dont certains membres sont déjà impliqués dans le cadre du projet de budget participatif. Aux membres associatifs désignés s'ajoutent des représentants administratifs et techniques ainsi que quelques personnalités intellectuelles et artistiques ayant une certaine notoriété au niveau de la ville.

Par ailleurs, la désignation du bureau exécutif de l'instance s'est faite de manière négociée entre les membres de l'instance. Il est constitué de sept personnes (dont quatre femmes) et présidé par une femme qui va être l'interlocutrice principale entre le président et les membres de l'instance. L'élection du président de l'instance⁽²⁹⁾ a été marquée par une forte concurrence entre la présidence actuelle⁽³⁰⁾ et un membre associatif soutenu par le reste du conseil communal. La non-élection de ce dernier, tel qu'il avait été prévu initialement, va

(27) Notamment l'ancienneté de l'action associative, la diversité professionnelle, l'engagement pour les questions du genre, etc.

(28) Considérée comme l'espace électoral de prédilection du conseil communal.

(29) Il s'agit d'une présidente d'une association locale et d'une poète qui travaille dans le milieu académique, ayant acquis une certaine notoriété au niveau local en tant que personnalité culturelle reconnue, membre du conseil régional des droits de l'homme.

(30) Elle est présidente également d'une association œuvrant dans le domaine de la promotion de la condition des femmes.

fortement compromettre le rapport que va entretenir ultérieurement une partie du conseil communal avec l'instance.

Pour ce qui est de l'appui technique et logistique apporté par le conseil communal pour soutenir et accompagner l'action de l'Instance, il s'est limité principalement à la mobilisation d'une conseillère municipale (vice-présidente) désignée pour accompagner le travail de l'Instance et assurer le rôle d'interface avec le conseil communal ainsi qu'un agent municipal qui a été mandaté (sans qu'il y soit, totalement dédié) pour lui apporter, en cas de besoin, un appui logistique. Son rôle est limité à archiver les documents et les procès-verbaux de l'instance et à inviter les membres aux réunions organisées par l'instance.

En fait, l'Instance n'a pas bénéficié d'un véritable appui technique de la part des cadres administratifs de la commune et n'a pas disposé d'un secrétariat et d'un espace administratif dédiés, comme cela est stipulé dans le règlement intérieur de l'instance. Selon sa présidente, le manque de personnel dédié à l'instance complique énormément le fonctionnement et les travaux de l'instance et atteste, selon elle, le peu d'intérêt politique accordé au rôle de cette structure consultative. À souligner également, qu'aucun appui financier et technique n'a été accordé par la commune, facilitant l'élaboration de rapports et les expertises par les membres de l'Instance.

Pour faire face à ce manque, les membres de l'Instance, à travers les actions dites de "résistance"⁽³¹⁾ entreprises par la présidente, ont pu bénéficier d'un ensemble de sessions de formation portant sur différents aspects techniques et opérationnels du fonctionnement de l'instance grâce à des programmes de coopération réalisés en partenariat avec des organismes nationaux et internationaux. Ces formations sont fortement appréciées par les membres de l'instance en les considérant comme la véritable motivation pour œuvrer activement dans les travaux de l'instance. « *C'est grâce heureusement à ces formations qu'on s'accroche à cette instance, sinon on imagine mal à travailler dans ces conditions de travail* », affirme dans ce sens la présidente de l'Instance.

S'agissant de l'action entreprise par l'Instance depuis sa mise en place en 2016, son bureau a été sollicité par le conseil communal pour émettre un avis consultatif sur trois sujets ; le premier a porté sur le

(31) On pourrait inscrire dans le même sens le recours aux réseaux sociaux à travers la mise en place d'une page Facebook et WhatsApp par les membres de l'Instance, comme plate-forme d'échange et de communication des actions entreprises par l'Instance, en l'absence d'un site web qui lui est dédié.

renforcement économique de la femme dans la ville de Chefchaouen, le second sur l'utilisation informelle du domaine public, et le troisième sur la promotion du tourisme dans la ville. D'après la présidente de l'Instance, le bureau exécutif a émis des avis et des rapports sur ces différents sujets sans toutefois qu'il reçoive de réponses ou mesures concrètes de la part du conseil communal. *« On n'arrive pas à comprendre de telles réactions. On nous sollicite pour soumettre des avis pour ne rien en faire en fin de compte. À quoi bon alors les demander si ce n'est pour nous faire travailler »* affirme à ce propos la présidente de l'Instance. Au-delà de ces trois avis consultatifs, l'Instance a présenté, de sa propre initiative, deux avis consultatifs ; l'un sur l'accès aux équipements de santé et le second sur l'accès des filles aux équipements éducatifs de la ville. Encore une fois, ces avis n'ont fait l'objet d'aucune réponse ou suite de la part du conseil communal. Cela a été justifié souvent, par le fait que ces initiatives ne s'inscrivaient pas dans les priorités et le plan d'action de la commune.

Par ailleurs, l'Instance est souvent sollicitée par le Maire pour faire des présentations de ses activités lors de certaines délibérations communales et notamment lors de la visite des personnalités internationales dans la ville. Ces sollicitations ont été souvent considérées par la présidente comme une sorte d'instrumentalisation de l'instance, confirmant le rôle « formel » et « figuratif » qui lui est attribué.

Lors des délibérations communales organisées par le conseil communal, les membres du bureau de l'instance sont souvent invités en tant que simple « observateurs », n'ayant pas la possibilité de participer et de contribuer aux débats et échanges entre les membres, ce qui est souvent mal reçu et perçu par la présidente de l'Instance ; *« Notre intervention se limite ou se réduit uniquement aux avis demandés de temps en temps par le conseil. On n'a pas le droit d'intervenir lors des délibérations communales. Tout ça fait que les membres de l'instance restent en situation de stand by, et que la plupart d'entre eux finissent par abandonner. »*

En effet, le peu d'intérêt et d'appui apporté par le conseil communal à l'action de l'Instance a fortement impacté les modalités de son fonctionnement et la motivation de ses membres. Cela s'est matérialisé déjà dans le nombre limité des réunions tenues par ses membres. D'après le règlement intérieur, l'Instance est censée se réunir trois fois par an et selon les demandes faites aussi bien par ses membres que par le conseil communal. Si ce rythme a été plus ou moins respecté

pendant les deux premières années⁽³²⁾ ayant suivi sa mise en place, il va connaître au fil des années une baisse considérable en raison de la faible sollicitation de l'instance par le conseil communal. Cela s'est matérialisé par un taux élevé d'absentéisme, tant chez les membres de l'assemblée de l'Instance que chez les membres du bureau exécutif. Cette tendance va s'amplifier au fil des années. Elle se justifie, selon la présidente, par le peu d'intérêt qu'accorde la commune au travail de l'instance et par le manque de visibilité sur le devenir des projets et actions qu'elle propose, sans oublier le peu d'intérêt et la faible motivation manifestée par un nombre important des représentants de l'Instance.

Bien qu'elle soit érigée comme organe consultatif formalisé par les lois organiques, le rôle de l'instance de Chefchaouen a été "minoré" et relégué en second plan en comparaison avec des structures consultatives non institutionnalisées telles que le conseil consultatif de l'énergie, le budget participatif, le groupe économique, etc. Cela est d'autant plus "intrigant" que ces nouvelles structures comprennent parmi leurs membres, des représentants associatifs qui sont également des représentants de l'Instance. Ils arborent alors une double casquette qui reste marquée par un engagement plus important manifesté à l'égard des structures non institutionnalisées qui offrent probablement une plus grande possibilité d'affichage et de visibilité politique.

Impulsés par la coopération internationale, ces mécanismes ont suscité l'intérêt du conseil communal et détourné son attention par rapport aux instances institutionnalisées, réduites le plus souvent à des formalités administratives. Au-delà de permettre une plus grande visibilité de l'action communale et de promotion de l'image de la ville à l'échelle nationale et internationale, ces structures consultatives impulsées par la coopération internationale offrent plus de marges de manœuvre pour le conseil communal en termes de choix et d'implication du tissu associatif, de conduite et de gestion des projets d'action.

Les constats formulés sur l'action de l'instance peuvent être presque généralisés sur le rôle et l'action réalisée par l'autre instance mise en place par la commune, à savoir le conseil municipal des jeunes. À l'instar de l'instance, ce conseil s'est vu attribuer un rôle

(32) Depuis sa création en 2016, l'instance s'est réunie 10 fois, avec une moyenne de deux à trois réunions par an. Deux réunions ont concerné l'assemblée générale avec la présence des différents membres. Le reste des réunions a concerné le bureau exécutif qui s'est réuni à l'occasion d'élaboration des avis consultatifs ainsi que lors des réunions tenues avec le président ou le conseil communal

plutôt marginal dans le processus d'élaboration des actions communales, en assurant un rôle "formel" ou plutôt de "vitrine" servant et nourrissant l'image d'une ville "engagée" fortement affichée et médiatisée par le conseil communal.

3- Le profil des associations impliquées dans les instances de participation : quels enjeux et logiques de leur implication ?

Si la mise en revue des différentes pratiques d'implication citoyenne à Chefchaouen a permis de dresser un portrait global de ces pratiques en mettant en exergue le contexte socio-politique de leur mise en place par le conseil communal ainsi que les modalités et approches privilégiées pour leur mise en œuvre, il y aurait aussi à décrypter et analyser les logiques et les enjeux liés à l'implication des structures associatives. Nous interrogeons plus particulièrement sur le profil des associations impliquées et les logiques et les motifs ayant prévalu à leur participation en nous focalisant particulièrement sur deux grandes associations ayant marqué le paysage associatif de la ville.

Faut-il rappeler, à ce titre, que le paysage du tissu associatif de Chefchaouen a connu une évolution (durant les deux dernières décennies) marquée par le foisonnement des associations locales œuvrant dans différents domaines socio-culturels. Se chiffrant à peine à une cinquantaine d'associations à la fin des années 1990, le nombre de ces associations a été considérablement revu à la hausse⁽³³⁾. Un budget important a été accordé par le conseil communal pour apporter des subventions à un nombre croissant d'associations locales⁽³⁴⁾ de la ville sans oublier les autres avantages accordés par le conseil communal dans le cadre de la maison d'association créée en tant que structure d'appui et d'accompagnement de l'action associative. Plus de la moitié des associations de la ville (118 associations) sont adhérentes au sein de la maison des associations créée par la commune urbaine en partenariat avec la coopération espagnole, qui leur permet de bénéficier d'un ensemble d'avantages logistiques et financiers, tout en disposant d'un espace de dialogue et d'échange annuel avec le conseil communal. La plupart de ces associations adhérentes sont plus proches du pouvoir communal ou dirigées par les membres du conseil

(33) Soit précisément 334 associations d'après un diagnostic sur le tissu associatif par la commune en 2012.

(34) À souligner à ce propos que le budget accordé aux subventions des associations a connu une évolution notable depuis l'arrivée du nouveau conseil communal, enregistrant une hausse de 10% entre 2016 et 2018.

communal. Cette logique « affinitaire » est observée également au niveau de l'octroi des subventions aux associations accordées par la commune.

Par ailleurs, l'analyse du paysage associatif au sein de la ville montre la prépondérance des associations de création plus ou moins récente (plus de 80% des associations ont été créées après 2010. Une date qui coïncide avec l'arrivée au pouvoir communal, du conseil communal actuel dominé par les membres du PJD). La plupart d'entre elles œuvrent dans des domaines touchant particulièrement la culture et l'environnement, des thèmes fortement prisés par le conseil communal. Ce paysage reste également marqué par la prédominance des associations de proximité œuvrant à l'échelle des quartiers. Elles forment plus de 80% du tissu associatif et représentent de véritables structures d'intermédiation pour le conseil communal. À côté de ces associations de proximité, il faut noter la présence de grandes associations au rayonnement régional voire national, qui se démarquent nettement par leur couverture spatiale, leur taille (nombre de projets réalisés et bénéficiaires, nombre d'adhérents) et leurs partenariats. C'est le cas des associations de l'ADL, de l'ATED et de l'association Chaouen qui dominent et monopolisent les projets de partenariat lancés par la commune et la coopération internationale. Créées pour la plupart d'entre elles à partir des années 1990, ces grandes associations marquent de plus en plus le paysage médiatique et associatif de la ville au point d'être érigées comme véritables acteurs de développement de la ville et partenaires stratégiques du conseil communal (cf. le site web de la commune).

Ces grandes associations adoptent une stratégie de réseautage avec des associations locales œuvrant dans des thématiques communes (environnement, développement social) ou avec des associations au niveau régional et national, ce qui leur a permis d'élargir davantage leur couverture spatiale et de renforcer leur visibilité à l'échelle locale et régionale.

L'ADL et l'ATED : deux grandes associations locales qui vont s'imposer comme partenaires stratégiques de la commune

Parmi les grandes associations dynamiques de Chefchaouen, l'Association de Développement Local (ADL) et l'Association Talassmentane pour l'Environnement et le Développement (ATED) vont s'imposer rapidement comme de véritables acteurs de développement territorial à l'échelle de Chefchaouen et de son territoire provincial. Ceci se traduit dans le nombre considérable de projets et d'actions de développement social et économique qu'elles

ont réalisés, le plus souvent en partenariat avec la commune urbaine et avec l'appui des organismes nationaux et internationaux. Les deux associations ont acquis localement une grande notoriété au point qu'il est rare d'identifier un projet de grande envergure dans la ville (dans lequel la commune est partenaire) sans que l'une ou les deux associations n'y soient impliquées ou associées. Sur le site web officiel de la commune, elles sont présentées comme des associations dynamiques de la ville. Elles sont même considérées comme une fierté au niveau local, car elles contribueraient à rehausser l'image de la ville. Leur engagement et leur professionnalisme dans la réalisation des projets dans lesquels elles sont associées sont souvent mis en avant pour justifier la place « privilégiée » qui leur est accordée localement ; *« C'est une fierté pour notre ville d'avoir des associations telles que l'ATED et l'ADL qui contribuent honnêtement et professionnellement à la promotion de l'image de la ville au Maroc et à l'étranger. C'est grâce à ces associations que plusieurs organismes nationaux et internationaux se sont intéressés à développer des projets et des initiatives à Chefchaouen. C'est tout à fait normal qu'elles deviennent des partenaires stratégiques pour l'action communale »* affirme à ce propos un élu communal à Chefchaouen. En accumulant une expérience reconnue localement, et ailleurs, en matière de conduite des projets de développement dans la ville, elles deviennent des acteurs prépondérants voire « incontournables » dans la mise en œuvre des projets communaux et particulièrement de la coopération internationale⁽³⁵⁾. Une situation de monopole des projets par ces associations au niveau de la ville est observée, suscitant parfois des réactions d'indignation et de contestation de la part d'un ensemble d'associations locales. *« Ce n'est pas juste que deux associations parmi les centaines présentes au niveau de la ville s'accaparent pratiquement la quasi-majorité des projets conduits au niveau de la ville. Elles sont présentées comme étant les véritables représentants de la société civile locale, alors que leur représentativité reste très limitée et loin de couvrir l'éventail diversifié du tissu associatif local »*, nous a déclaré un membre d'une association locale à Chefchaouen.

En disposant d'une grande notoriété reconnue au niveau local et international (grâce aussi aux personnes ressources de la ville qui y adhèrent), les deux associations sont considérées comme des outils de légitimation des actions de la commune ainsi que des vecteurs

(35) Au sujet de la représentativité du tissu associatif local par les deux associations, l'ATED a été désignée par la commune pour représenter le tissu associatif de la ville au niveau du congrès méditerranéen sur le climat organisé à Tanger ainsi que dans le cadre de la Cop 21 à Marrakech.

privilegiés pour attirer et « rassurer » la coopération internationale. À ce titre, les membres des deux associations sont souvent invités dans les grandes manifestations organisées par la commune et à l'échelle nationale. De même, les locaux des deux associations deviennent des vitrines que la commune présente et fait découvrir à ses invités de marque lors des événements et des rencontres officielles organisées dans la ville.

Créée en 1997, l'ADL, devenue plus récemment ADM (Association de développement Al Maghrib), est considérée parmi les associations les plus importantes de Chefchaouen. Sa création a été une initiative d'un ensemble d'acteurs politiques et associatifs de la ville afin d'impulser une nouvelle dynamique de changement tout en constituant une force d'opposition par rapport au conseil communal de l'époque. Son président d'alors, a pu accéder à la présidence de la commune et continuer à avoir avec elle des relations privilégiées. L'association affiche « *une vocation sociale et culturelle, avec comme objectif principal de contribuer à améliorer les conditions de vie sur le plan social, économique et culturel des populations à Chefchaouen et sa province dans le cadre d'une approche de développement durable profitable aux populations locales* »⁽³⁶⁾. Son approche d'intervention repose sur un ensemble de principes, clairement présentés au niveau de son site web, qui s'articule autour des valeurs de participation. « *Nous faisons de la participation active et réelle des citoyens dans les projets et les dynamiques de développement local, une valeur et un objectif de nos différentes activités* » affirme, dans ce sens, un membre de l'ADL ;

Par ailleurs, l'ADL a vu ses activités et ses champs d'intervention évoluer dans le temps. Si à ses débuts les activités étaient centrées sur des actions d'accompagnement et de renforcement des capacités des habitants en milieu rural, elles vont s'élargir au fil du temps pour toucher une gamme diversifiée d'activités orientées vers le développement socio-économique de la province de Chefchaouen. Aussi, les territoires de son intervention se sont considérablement étendus pour englober progressivement la province, la région voire même l'échelle nationale. C'est particulièrement le milieu rural « défavorisé » de la province de Chefchaouen qui représente l'espace de prédilection de l'association. Une partie de ses activités se font dans ce milieu où de nombreux projets lancés par les organismes nationaux et internationaux y sont exécutés.

(36) Site web de l'ADL

Au fil des différents projets réalisés en partenariat avec les organismes au niveau local, régional et international, l'association s'est forgée une expérience reconnue et appréciée localement, expliquant le fait qu'elle soit privilégiée et considérée comme un partenaire stratégique dans l'élaboration et la mise en œuvre des grands projets de développement à Chefchaouen notamment par la coopération internationale. L'association compte à son actif une cinquantaine de bailleurs de fonds internationaux (agences de coopération internationale, ONG, fondations, etc.) qui contribuent à financer une gamme diversifiée de projets et participent à renforcer ses modes et approches d'intervention.

En accumulant un savoir-faire reconnu en matière de montage, de gestion et de mise en œuvre des projets de développement, l'association s'est "professionnalisée" en fonctionnant comme un véritable bureau d'étude qui mobilise autour d'elle des chefs de projet et un réseau d'experts et de techniciens. Aujourd'hui, elle a à son actif un portefeuille riche et diversifié de projets qui l'érige comme un véritable acteur de développement à Chefchaouen et dans la région.⁽³⁷⁾

La structure organisationnelle de l'association est marquée par la présence de trois équipes : le bureau exécutif de l'association, l'équipe administrative assurant la gestion administrative de l'association (dirigée par un coordinateur général des projets, appuyé par des cadres) et l'équipe technique chargée de conduire la réalisation des projets (5 chefs de projets et un ensemble de techniciens et d'animateurs). Elle dispose également d'un service de communication chargé d'assurer la médiatisation de ses activités.

Pour mener à bien les projets dans lesquels elle est associée, l'ADL mobilise régulièrement un ensemble de consultants à l'échelle locale et nationale qui contribuent à consolider son savoir-faire et promouvoir sa notoriété auprès des bailleurs de fonds ; *« L'ADL-Chefchaouen ; bureau, équipe opérationnelle et membres adhérents montrent des profils variés (salariés du privé, fonctionnaires, ingénieurs, conseillers locaux, députés, jeunes diplômés-chômeurs, artisans, artistes...) attestant de niveaux d'instruction différenciés. Ils disposent, tous et toutes, des compétences et des capacités intellectuelles qui servent considérablement à l'intervention de l'ADL-Chefchaouen. De sa part, l'ADL-Chefchaouen ouvre ses portes à toute force vive souhaitant*

(37) D'après le site web de l'association, plus de 60 000 personnes de la province de Chefchaouen ont bénéficié des projets réalisés par l'association, dont la majorité reste concentrée dans la ville de Chefchaouen. Ce qui justifie sa notoriété au niveau de la ville.

œuvrer pour l'intérêt général. En parallèle, elle essaye d'attirer et d'intégrer toutes les personnes qu'elle estime être en mesure d'élargir son champ d'action moyennant ses relations, ses compétences et son expérience », affirme-t-on sur le site web de l'association.

Le bureau exécutif de l'association est composé de six membres (où l'on note la présence de trois femmes) et dirigé par un président élu en 2017. Les membres du bureau sont des personnalités connues et reconnues au niveau de la ville, ayant acquis une certaine notoriété en rapport aux domaines de leur intervention. Certains d'entre eux ont été sollicités pour faire partie de l'association afin de renforcer sa visibilité et son rayonnement au niveau local et régional. Journalistes, médecins, architectes, syndicalistes, ces membres sont connus par leur action et leur dynamisme dans l'associatif au niveau de la ville. Ils ont une longue expérience dans l'associatif et ont fait leurs preuves. Ils arborent plusieurs casquettes en tant que professionnels, associatifs, politiciens et consultants. Certains d'entre eux sont soit des anciens conseillers communaux de la ville soit des membres du conseil communal actuel. Une sorte de rotation ou d'alternance peut être observée au niveau du conseil communal et du bureau de l'association. C'est le cas du maire actuel, mais aussi d'un vice-président du conseil communal qui occupe le poste permanent de coordinateur des projets au sein de l'ADL. Cette forte interdépendance entre les deux bureaux pourrait expliquer les relations privilégiées accordées à l'ADL. Bien qu'elle ne soit pas explicitement affichée et exprimée, l'appartenance politique des membres de l'association est dominée principalement par le PJD suivie par l'USFP et le Parti de l'Istiqlal. Le président actuel de l'association est un syndicaliste, très connu localement par son militantisme et son action associative. Membre actif au sein de l'ADL, il était également conseiller communal et 5^{ème} vice-président de l'ancien conseil communal (2009-2015) de la ville, présidé aussi par le maire actuel et dominé par une coalition politique composée de trois parties (PJD, USFP et PPS).

L'ATED a les mêmes caractéristiques que l'ADL. Créée en 1996, pratiquement dans la même période que l'ADL en tant qu'association à vocation environnementale, l'ATED a été formée par des personnalités associatives locales qui affichaient une volonté de préserver l'environnement dans la province de Chefchaouen. Sa création s'inscrit dans l'objectif de « *contribuer à valoriser et préserver l'environnement naturel de la province par le développement des activités inscrites dans une perspective de développement durable* ». Focalisé au-départ sur la promotion et la préservation du parc de Talassemtane, son champ d'intervention s'est

progressivement élargi pour toucher différents volets tout en restant articulé à la vocation environnementale. De même, son territoire d'intervention a également été étendu, passant de l'espace du parc naturel de Talassementane vers le territoire provincial de Chefchaouen et régional. C'est particulièrement dans le milieu rural que l'association va s'imposer comme acteur de développement en initiant un ensemble de programmes et de projets de préservation du milieu naturel et d'amélioration des conditions sociales et économiques des populations rurales.

Moins connue que l'ADL, l'ATED ne s'est imposée sur la scène associative locale que dernièrement grâce aux grands projets réalisés en partenariat avec des organismes internationaux. A l'instar de l'ADL, elle s'est orientée vers la coopération internationale pour impulser un ensemble de projets et de dynamiques de développement au niveau de la province. Actuellement, elle a son actif une gamme large et diversifiée de projets entrepris en partenariat avec un ensemble hétérogène de partenaires à l'échelle nationale et internationale.

À l'instar de l'ADL, l'ATED fonctionne comme un véritable bureau d'étude en mobilisant un réseau d'experts au niveau local et national et en recrutant un ensemble de chefs de projets chargés d'assurer le suivi des différents projets. Elle fonctionne selon un schéma organisationnel dans lequel le bureau est appuyé par des cellules administratives et des cellules techniques chargées d'assurer le suivi et la coordination des projets entrepris par l'association.

Grâce à cette structure organisationnelle, l'association s'est fait progressivement une bonne réputation au niveau local et régional. Ce qui va la positionner comme un partenaire stratégique⁽³⁸⁾, au même titre que l'ADL, aussi bien pour la commune urbaine que pour les organismes internationaux, notamment espagnols.

S'agissant de son dispositif de pilotage ; l'ATED est dirigée par un bureau exécutif composé de neuf membres et un conseil administratif de 40 personnes. Elu en 2015, le bureau est constitué d'acteurs associatifs travaillant de longue date au niveau de l'association Ils combinent plusieurs casquettes. Certains d'entre eux sont des membres du conseil communal actuel. Ancien membre de l'association, le président actuel de l'ATED est considéré comme

(38) L'association compte un nombre important d'adhérents qui avoisine les 600 personnes. Cela s'explique en partie par l'étendue de son territoire d'intervention incluant un ensemble de communes rurales et urbaines de la région du nord.

l'une des personnalités les plus actives de l'association qui ont contribué à son rayonnement à l'échelle régionale et nationale grâce à une stratégie entrepreneuriale et communicationnelle. Issu du milieu académique, il est souvent considéré comme un militant et un passionné pour la préservation de l'environnement à Chefchaouen, justifiant sa détermination pour consolider le positionnement de l'ATED comme un acteur stratégique pour impulser le développement durable dans la région. Etant membre du bureau exécutif de l'association depuis plusieurs années, il a accumulé une expérience en matière de gestion, de suivi et de coordination des projets conduits par l'ATED. C'est en 2017 qu'il a été élu président du bureau exécutif (à l'unanimité) par l'assemblée de l'association (il occupait le poste de vice-président dans l'ancien bureau). Suite à cette élection, une nouvelle vision de développement de l'association a été présentée. Elle consiste à renforcer le rayonnement de l'association à l'échelle nationale et internationale, avec le développement de nouvelles activités d'intervention. En tant que président de l'association, il assume actuellement plusieurs responsabilités à Chefchaouen : directeur du festival international de Chefchaouen des films et reportages sur l'environnement, directeur de la rencontre nationale du court-métrage amateur. De même, qu'il s'est vu attribuer un ensemble de missions stratégiques par la commune urbaine de Chefchaouen, notamment la coordination de l'élaboration de la vision 2030 pour le développement de Chefchaouen, la coordination du projet de classement Chefchaouen en relation avec la diète méditerranéenne, l'appui à la mise en place du conseil consultatif de l'énergie de Chefchaouen, la direction du Carnaval de l'environnement de la ville, le centre info-énergie de Chefchaouen. *« C'est grâce à son leadership, sa notoriété et son professionnalisme que plusieurs missions lui ont été attribuées ; il est toujours à la hauteur des missions qui lui sont confiées »* affirme un élu communal interrogé à ce sujet.

Enfin, il reste une figure très présente dans les différents mécanismes participatifs mis en place par la commune : membre de l'IEECAG, membre actif des travaux d'élaboration du PCD 2009-2015 et du PAC 2016-2021, coordinateur du conseil consultatif sur l'énergie, coordinateur du comité chargé d'élaborer la vision Chefchaouen 2030. Ces différents rôles et missions sont justifiés par certains membres associatifs par les relations privilégiées qu'il entretient avec le président de la commune. Cela explique également le nombre de projets et de programmes de coopération internationale entrepris par la commune en partenariat avec l'ATED,

Un changement de rôles et de positions entre les membres du conseil communal et les membres du bureau exécutif des deux associations

L'analyse des appartenances associatives des membres du bureau du conseil communal de Chefchaouen montre la place prépondérante qu'occupent les deux associations en question sur la scène politique locale. Des membres actifs de ces associations occupent des postes importants au niveau du bureau exécutif du conseil communal. Une situation de cumul de postes et de fonctions (politiques et associatifs) s'observe de façon remarquable chez les différents membres du conseil dont la majorité sont des membres actifs de l'ADL et de l'ATED.

Ainsi, en plus du président actuel de la commune urbaine qui occupait le poste de président de l'association de l'ADL avant 2009, s'ajoutent le 6^{ème} vice-président du conseil communal en tant que coordinateur général des projets de l'ADL, ainsi qu'une conseillère municipale en tant que vice-présidente de l'ADL (cf. Tableau n°2, ci-dessous). À ces membres, on pourrait ajouter le président actuel de l'ADL qui était auparavant membre de l'ancien conseil communal dirigé par l'actuel président de la commune entre 2009-2015.

La même situation s'observe au niveau de l'association ATED dont les membres actifs font partie du bureau exécutif de la commune. C'est le cas de la secrétaire générale de l'association qui est la quatrième vice-présidente du conseil communal et le conseiller de l'ATED en tant que premier vice-président au sein de la commune urbaine. Bien qu'ils ne soient pas affichés et déclarés, d'autres élus du conseil communal, sont, d'après quelques témoignages recueillis à Chefchaouen, des membres adhérents au sein des deux associations.

Par ailleurs, si la place prépondérante qu'occupe l'ADL au sein du conseil communal de la ville depuis les deux derniers mandats remportés par le PJD se justifiait par l'appartenance au PJD de plusieurs membres fondateurs de l'association, cela n'est pas le cas de l'ATED, qui va être investie progressivement par les membres du PJD. Une double stratégie est mise en place par le bureau exécutif de la commune pour favoriser l'implication et l'adhésion de cette association qui consiste, soit d'introduire certains de ses membres dans la gestion et la conduite des projets conduits par l'ATED, soit d'impliquer des membres du bureau de l'association au sein du conseil communal. D'ailleurs, cette stratégie ne va pas concerner que l'ATED mais aussi d'autres associations marquées par leur dynamisme et notoriété au niveau local.

À travers son approche de « la politisation » de l’ATED en tant qu’association locale très dynamique et sa « mainmise » permanente sur l’ADL (à travers la désignation d’un coordinateur général permanent des projets), le bureau actuel de la commune va profiter de la notoriété des deux associations pour consolider sa légitimité, renforcer sa visibilité au niveau local et faciliter l’approbation de ses actions et décisions qui seront partagées et discutées avec la société civile locale.

Tableau n°3: Postes occupées par quelques membres du conseil communal au sein des deux associations étudiées

Abréviations du nom de la personne	Poste occupé dans l’association	Poste occupé dans le conseil communal	Appartenance politique
S-M	Ancien président de l’ADL	Président actuel de la commune	PJD
M-A	Coordinateur général des projets au sein de l’ADL	6 ^{ème} Vice-président au sein du conseil communal	PJD
Ch-N	Membre Conseiller au sein de l’ATED	Premier Vice-président au sein du conseil communal	PJD
B-S	Secrétaire générale de l’ATED	4 ^{ème} Vice-président au sein du conseil communal	PJD
H-F	Vice-présidente de l’ADL	Conseillère municipale au sein du conseil communal	Parti de l’Istiqlal
H-A	Président de l’ADL	Vice-président dans l’ancien conseil communal (2009-2015) dirigé par le PJD	USFP

Source : site web de la commune et des deux associations

Une forte implication des deux associations dans les projets conduits par la commune de Chefchaouen : une approche de partenariat « gagnant-gagnant »

En plus de la stratégie du bureau communal d’investir ou d’impliquer les membres des deux associations dans la vie politique locale, il existe une démarche que nous qualifions de partenariale, qui consiste à conduire des projets et des programmes de coopération en

partenariat « exclusif » avec les deux associations. Qu'il s'agisse des projets conduits par la commune ou d'autres, initiés par la coopération internationale, l'ATED et l'ADL sont les plus sollicitées et privilégiées parmi les autres associations de la ville « *Ce sont les associations les plus dynamiques, les plus sérieuses au niveau de la ville et qui ont une reconnaissance au niveau national et international. C'est tout à fait normal qu'elles restent les plus privilégiées pour permettre d'assurer la réussite des projets et concrétiser les objectifs qui lui sont assignés* » affirme à ce propos un élu, membre du conseil communal et membre associatif au sein de l'ADL.

Cette collaboration et cette proximité entre la commune et les deux associations s'expliquent principalement par la place prépondérante qu'occupe la coopération espagnole dans la conduite des projets de développement dans la province de Chefchaouen⁽³⁹⁾ qui privilégie le plus souvent ces trois partenaires « très appréciés » pour assurer la mise en œuvre de ces projets au niveau de la ville.

Globalement, cette proximité entre les trois partenaires s'inscrit dans le cadre d'une approche gagnant-gagnant profitable à tout le monde. D'une part, les associations consolident leur positionnement et leur notoriété au niveau local en étant privilégiées pour tout projet de la commune et de la coopération internationale et d'autre part le conseil communal consolide sa visibilité et sa notoriété en bénéficiant des ressources techniques et humaines importantes dont disposent les deux associations. Ces dernières sont souvent perçues comme des « prolongements » de l'action communale. Une sorte d'administration communale « bis » qui agit sous les commandes et la coordination de la commune.

Par ailleurs, et afin d'éviter des situations de conflit et d'interférence qui pourraient se produire entre les deux associations, un partage des programmes et des projets de coopération initiés par la commune s'établit généralement entre les deux associations : le volet de l'environnement, du genre, du tourisme écologique, de l'énergie est accordé à l'ATED tandis que des volets liés au rural, aux Activités Génératrices de Revenus (AGR), aux équipements de Santé restent l'affaire de l'ADL.

(39) Qui reste le principal « fournisseur » de projets de coopération internationale à Chefchaouen à travers le FAMSI et l'AACID et l'AECID

Tableau n°4: Liste des projets de coopération internationale lancés à Chefchaouen et réalisés en partenariat entre la commune, ATED et ADL

Projets	Financement	Coordinateur principal	Partenaires
Stratégie de développement du tourisme dans la province de Chefchaouen	Agence Espagnole de coopération internationale AECID)	ATED	Fondation ETEA Commune urbaine
Amélioration des capacités de production agro-écologiques pour redynamiser l'économie familiale des douars dans la province de Tétouan	Fondation Manos-Unidas, Ajuntament villafranca Del Pendés	ATED	
Projet « tisser une nouvelle vie, créer des emplois et fournir des services de protection aux femmes victimes de violence dans la province de Chefchaouen »	AIDA	ATED	
Appui de la Gouvernance et développement durable	Famsi	Commune urbaine de Chefchaouen	Mosayco Mediteranneo, ADL
Programme d'appui à la stratégie municipale de tourisme des villes de Chefchaouen, Tétouan , Tanger, Assilah , Larache et ksar el Kebir . Région Tanger-Tétouan-Al Hoceima	Famsi et Accid	Commune urbaine de Chefchaouen Réseau Méditerranéen des Médinas	
Promotion de l'intégration sociale des personnes en situation de handicap et renforcement de l'exercice de leurs droits fondamentaux	l'Agence andalouse de coopération internationale au développement	ADL et Prodiversa	Commune urbaine de Chefchaouen et Direction régionale du ministère de l'Education nationale et de la Formation professionnelle à Chefchaouen Et la délégation régionale du ministère de la santé à Chefchaouen

Programme de développement local municipal et coopération intégrale du territoire au Maroc et Mauritanie, Sénégal et Tunisie	Famsi et Agence de coopération internationale	Commune urbaine de Chefchaouen	DGCI, ADL
Appui de la stratégie collective pour les collectivités de Chefchaouen, Tétouan, Tanger, Assila, Larache et Kssar Kbir	Famsi et Agence de coopération internationale espagnole	Commune urbaine de Chefchaouen et	Conseil régional du tourisme ATED, ADL
Programme de promotion de la culture de reddition des comptes dans les communes urbaines de la Région Tanger-Tétouan-Al Hoceima.	Famsi et Aacid	Réseau Méditerranéen des Médinas et Commune urbaine de Chefchaouen	Délégation de Jaén Commune de Tétouan Commune de Chefchaouen Commune de Larache
Préservation et promotion du patrimoine matériel et immatériel de Chefchaouen	GIZ	ATED et association Rif Al Andalous	Commune urbaine de Chefchaouen
Bonne gouvernance de la commune urbaine de Chefchaouen : appui à la démocratie et renforcement de la participation de la société civile dans le nord du Maroc	Prodiversa	ADL	Commune urbaine de Chefchaouen
Intégration socioculturelle et éducatifs avec une focalisation sur le genre pour les jeunes et les enfants à Chefchaouen	Famsi	ATED et Fondation espagnole Stay	Direction provinciale de l'éducation, commune urbaine de Chefchaouen
« Chefchaouen : commune modèle instigatrice d'un changement citoyen en matière de gestion énergétique durable »		Commune urbaine de Chefchaouen avec l'Association marocaine des éco-villes, Geres et IDE	La gestion du centre info énergie a été confiée au groupement « ATED et ADL » dans le cadre d'un appel à manifestation international

Source : site web de la commune et site web des deux associations

Des mécanismes locaux de participation marqués par une présence dominante des membres de l'ADL et de l'ATED

L'affinité et la proximité Commune urbaine/ADL/ATED ne sont pas uniquement visibles et repérables dans la conduite des projets réalisés en commun dans le cadre de l'appui de la coopération internationale à Chefchaouen, mais s'observent également dans les dispositifs et les mécanismes participatifs aussi bien ceux formalisés par les dispositifs juridiques que pour ceux non formalisés initiés dans le cadre de programmes de coopération internationale. (cf. Tableau n°4).

Au regard leur ancrage local et de l'importance quantitative et « qualitative » de leurs adhérents, les deux associations se voient privilégiées par rapport à d'autres ONG de la ville, en tant que représentants « légitimes » du tissu associatif local. *« Les deux associations ont une grande réputation au niveau local et une longue expérience dans l'action associative et surtout une couverture étendue à l'échelle de la ville et même de la province, c'est tout à fait normal qu'elles soient représentatives de la société civile dans la ville et se voient accorder une place privilégiée dans les pratiques participatives mises en place par la commune »*, se justifie un élu du conseil communal et un membre associatif de l'ADL.

Ainsi, une grande partie des membres des bureaux exécutifs des deux associations reste très présente dans les instances de gestion des dispositifs participatifs mis en place par la commune. Dans certains mécanismes, ils occupent des postes clés dans les instances de gestion, comme ce fut le cas pour le conseil consultatif de l'énergie et l'IEECAG. Au sein de cette dernière instance, la candidature à la coordination de l'instance lancée en 2016 s'est limitée à deux candidats ; une représentante d'une association locale et le directeur actuel de l'ADL (soutenu par le conseil communal). Elle a été remportée en fin de compte par la première candidate soutenue par un ensemble d'acteurs associatifs, membres de l'instance.

La présence des membres des deux associations a été observée également dans le processus d'élaboration du PCD de la commune (2009-2015) dans lequel ils ont animé ou participé à un ensemble de sessions d'échanges participatifs⁽⁴⁰⁾.

(40) Les directeurs des deux associations avec quelques membres des bureaux exécutifs.

Enfin, bien qu'elles ne soient concernées par les projets de budget participatif mis en place par la commune au niveau de la médina, les deux associations ont participé régulièrement aux sessions et activités organisées dans le cadre de ce projet, soit en tant que facilitateurs des échanges entre les participants, soit en tant que formateurs dans le cadre des sessions de formation organisées au profit des membres des projets.

Bref, les deux associations ont été très présentes dans les mécanismes participatifs mis en place au point que cette présence marquante a été critiquée par un ensemble d'associations locales qui contestent cette situation de monopole. *« Il est bizarre de constater à Chefchaouen qu'il existe plus de 300 associations qui sont, dans leur majorité, très dynamiques et actives et qu'enfin de compte, on constate que seules deux associations sont sollicitées par la commune. Ces deux associations ne représentent nullement la diversité du tissu associatif de la ville. Cela d'autant plus qu'elles sont considérées trop proches du pouvoir communal »* (A.M, membre d'une association locale à Chefchaouen).

L'implication des membres de l'ADL et de l'ATED a été observée également dans les comités locaux de développement humain de Chefchaouen pour la sélection des projets bénéficiaires.

Enfin, il reste à souligner que la participation dans les mécanismes participatifs ne concerne pas uniquement les deux associations en question mais également d'autres associations qui ont une certaine affinité avec le conseil communal (dirigées par des membres du conseil, ou des associations de quartiers « électoraux » du conseil communal, concentrées principalement dans l'ancienne médina de Chefchaouen).

Tableau n°5 : La participation des membres des deux associations dans les instances participatives mises en place par la commune

Personne	Appartenance associative	Place occupée dans le mécanisme participatif mis en place par la commune
H.A	Directeur de l'ADL	Vice-président de l'IEECAG
T.A	Directeur de l'ATED	Membre, Conseiller au sein de l'IEECAG
T.A	Directeur de l'ATED	Coordinateur et membre du conseil consultatif de l'énergie à Chefchaouen
H.A	Directeur de l'ADL	Membre du conseil consultatif de l'énergie à Chefchaouen
CH-H	Vice-trésorier de L'ADL	Membre de l'IEECAG
AN-A	Secrétaire général Adjoint de l'ATED	Membre de l'IEECAG
CH-H	Vice –trésorier de l'ADL	Membre du conseil consultatif de l'énergie
T.A	Vice-président de l'ATED (avant 2017)	Membre des comités chargés de réaliser le PCD de la commune

Source : réalisé par l'auteur

Une réaction « contrastée » face à une situation de « monopole » des deux associations

La place prépondérante qu'occupent les deux associations aussi bien dans la conduite des projets de développement initiés par la commune ou la coopération internationale que dans les instances des mécanismes locaux de participation citoyenne, reste perçue de manière ambivalente entre les habitants et les membres du tissu associatif local.

En effet, deux principales positions sont identifiées à l'égard de l'omniprésence des deux associations dans l'action communale à Chefchaouen. La première, plus critique, est le fait d'un ensemble d'associations locales (proches des partis politiques de l'opposition au niveau du conseil communal) qui contestent l'approche discriminatoire adoptée par le conseil communal en faveur de ces deux associations. Cette réaction contestataire a été marquée par l'annonce d'un communiqué commun très médiatisé à l'échelle nationale de la part de sept représentations politiques locales, des partis d'opposition au niveau de Chefchaouen (USFP, PAM, Istiqlal MP, RNI, UC et PLJS) qui ont accusé le bureau dominé par le PJD de "tromperie", critiquant

sa gestion "unilatérale" des affaires communales de la ville, marquée par un traitement de privilège en faveur de certaines associations spécifiques. Ce favoritisme s'est matérialisé, selon le communiqué, dans l'octroi des subventions communales et l'implication « sélective » dans les projets et actions conduits par la commune. « *Le PJD [au niveau de Chefchaouen] a tendance à oublier que la véritable mission des institutions constitutionnelles est de servir le citoyen et de défendre ses intérêts. Ils réduisent la mission de la commune à des actions à caractère caritatif, mais dont la portée est éminemment électorale* », affirme-t-on dans le communiqué publié. Corroborant ces accusations, un membre d'une association locale « écartée » des actions de la commune, souligne la discrimination établie en faveur de quelques associations locales.

« Cela fait des années que le bureau aux commandes de la commune urbaine adopte un mode de gestion discriminatoire en faveur de certaines associations qui lui sont proches ou affiliées. Ce sont des pratiques « révolues » qui rappellent celles qui ont marqué la gestion des affaires communales autrefois. Ce qui est paradoxal, c'est que le conseil actuel a été élu pour marquer la rupture avec le conseil précédent et établir une gestion marquée par l'équité entre les citoyens. Or c'est le contraire qu'on observe, c'est une démocratie « déguisée » et bien « travaillée » dans les discours et les images affichées, mais la réalité est la même, voire même pire qu'autrefois (du temps de la gestion de l'Istiqlal) » (A.M membre d'une association locale à Chefchaouen).

Publié plus récemment, un autre communiqué a été annoncé par l'antenne locale de l'association des droits de l'homme, accusant directement le président de la commune, d'un abus de pouvoir en écartant les associations locales qui ne s'inscrivent pas dans ses perspectives et orientations politiques, créant ainsi une situation « d'injustice » au niveau de la ville. « *La commune urbaine de Chefchaouen, sous les commandes de l'équipe du PJD a compromis complètement les principes de démocratie et d'égalité des chances pour lesquels elle a été élue au niveau de la ville, en dilapidant l'argent public et en instaurant une politique d'élimination à l'égard des associations aux positions et points de vue différents, favorisant une gestion totalitaire et unitaire* » (communiqué de l'antenne de l'association des droits de l'homme au Maroc).

À cette réaction virulente, exprimée par les associations proches des partis d'opposition et de l'association des droits de l'homme au Maroc, s'opposent des réactions moins critiques ou plutôt tolérantes par rapport à ces pratiques qualifiées de discriminatoires. Exprimées le

plus souvent par quelques habitants de la ville que nous avons interrogés à ce sujet, ces réactions ont été justifiées par la notoriété et la compétence aussi bien du conseil communal actuel que des deux associations qui participent ensemble à améliorer l'image de la ville et attirer des bailleurs de fonds pour développer des projets socio-économiques. Pour certains, ces deux associations doivent avoir ce statut privilégié dans les actions communales ; leur légitimité est « performative », davantage liée à leurs compétences qu'à une légitimité électorale par le tissu associatif local. « *ADL et l'ATED, c'est une fierté pour Chefchaouen, ce sont des symboles de sérieux et de compétences qui ont contribué à changer l'image de la ville par les différents projets qu'elles conduisent en partenariat avec la commune et la coopération internationale ; c'est tout fait normal qu'elles soient présentes partout dans les projets menés dans la ville* » affirme un jeune habitant, membre d'une association de quartier. « *La légitimité d'une association ce n'est pas toujours limité au choix et à la décision consensuelle de tout le monde, cette démarche peut être parfois profitable à de grandes associations « imposantes » et corrompues, comme c'est le cas généralement malheureusement au Maroc. La légitimité des associations est le résultat de leur sérieux et compétences sur le terrain. L'ADL et l'ATED l'ont bien confirmé au niveau de la ville. Elles sont dignes et mieux placées pour être de véritables représentants du tissu associatif local à Chefchaouen* » affirme un élu au sein du conseil communal.

En guise de conclusion

Les pratiques inédites de participation citoyennes à Chefchaouen : prolongement ou rupture par rapport aux approches antérieures de participation ?

Il est indéniable que la participation citoyenne a été un choix stratégique adopté dès le départ par la commune de Chefchaouen pour impulser un processus de changement dans la ville face à des ressources locales limitées, tout en permettant de positionner la commune et son conseil communal à l'échelle nationale et internationale. Toutefois, s'il s'agit, certes, d'un choix assumé et porté par la nouvelle équipe communale, il ne faut pas oublier le rôle majeur que va jouer la coopération internationale qui va accélérer, dans une logique « descendante », le processus de mise en place de ces pratiques à travers une circulation généralisée de « bonnes pratiques » internationales de participation citoyenne. Le soutien technique et financier apporté par la coopération internationale, très présente dans la ville, a contribué à marquer une forte différenciation entre les pratiques internationales qui font l'objet d'un suivi et d'un investissement

considérable de la part du conseil communal et les pratiques formalisées par les dispositions constitutionnelles et juridiques. Codifiées et réglementées par les lois organiques et offrant une faible marge de manœuvre pour le conseil communal, ces pratiques, réduites souvent à de simples dispositifs « formels, ont été reléguées en second plan par rapport aux pratiques « internationales » qui offrent une plus grande visibilité des acteurs politiques de la ville. En témoigne, le faible appui technique et logistique qui leur a été apporté ainsi que le rôle marginal qui leur a été accordé dans l'élaboration et la mise en œuvre des projets communaux. Mais, au-delà de l'approche « externalisée » et « différenciée » ayant marqué la mise en place des pratiques participatives à Chefchaouen, il faut surtout souligner la logique affinitaire et sélective qui a caractérisé le processus et les formes d'implication de la société civile locale. Afin d'assurer une plus grande possibilité de réussite de ses approches participatives (impulsées par la coopération internationale) et éviter les conflits d'intérêt ou de positions qui pourraient résulter d'une participation « élargie » des associations locales, une implication « dosée » de la société civile a été privilégiée et « réajustée » en fonction de l'importance et de la sensibilité des projets et des programmes mis en place. Ainsi, pour les activités qui n'ont pas un enjeu important au niveau de la gestion de la ville et par rapport à l'image du conseil communal et de son président, une plus grande implication de la société civile est observée⁽⁴¹⁾ tandis que les activités de grande envergure et impliquant l'obligation de résultat et le respect des délais imposés par les organismes de coopération internationale, une implication plus subtile et ciblée des associations est faite par le conseil communal. Ce dernier, dont la majorité des membres sont des acteurs actifs au sein d'associations avec lesquelles il entretient toujours des relations privilégiées, adopte une stratégie de participation marquée par trois approches :

- **Une approche de « cooptation » sur le plan politique** qui consiste à attirer et impliquer les associations dans la vie politique communale. Ainsi, les membres actifs des associations les plus dynamiques de la ville, qui ont une certaine notoriété et légitimité au niveau local, sont progressivement sollicités pour s'impliquer et s'engager dans

(41) Instauration d'un échange ouvert sur les priorités de la ville le cadre de la rencontre annuelle avec les associations locales, favoriser un échange élargi sur la gestion des déchets au niveau de la ville, etc.

l'action politique locale en tant que conseillers et élus proches du pouvoir communal. Cette approche permet de renforcer le positionnement et la légitimité du conseil communal en attirant vers lui des associations « reconnues » et appréciées localement.

- **Une stratégie de coopération « gagnant-gagnant »** avec les associations les plus actives et dynamiques de la ville qui consiste à réaliser des projets en commun dans le cadre de la coopération internationale qui reste profitable à tout le monde ; plus de légitimité pour le pouvoir communal vis-à-vis des bailleurs de fonds et plus de visibilité et de travail rémunéré pour les associations.
- **Une stratégie d'implication de ces associations « proches »** du pouvoir communal dans les mécanismes participatifs mis en place qui permet de créer une atmosphère déguisée de consensus et de symbiose entre le conseil et la société civile locale. En favorisant ces associations, il s'agit d'éviter des situations de conflit et d'opposition qui pourraient nuire l'image du conseil communal et compromettre la bonne conduite des pratiques participatives impulsées souvent par la coopération internationale (le budget participatif, le conseil consultatif de l'énergie, etc.).

Au final, si l'approche participative adoptée à Chefchaouen a représenté un changement majeur par rapport aux modes d'intervention communale ayant caractérisé autrefois la gestion de la ville, les modalités de son appropriation politique ainsi que les approches de sa mise en œuvre au niveau local laissent toutefois poser de sérieuses interrogations sur la portée réelle de la dynamique de la rupture qui lui est souvent associée.

Bibliographie

Azeaud A., Sa Vilas Boas M. H., et Berthomé G. (2012). *Penser les effets de la participation sur l'action publique à partir de ses impensés*. Participations, pp. 5-29.

Berriane M. et Moizo B. (2016). Processus d'émergence d'une destination touristique rurale. In *Les terroirs au Sud, vers un nouveau modèle ? Une expérience marocaine*, IRD Editions/Faculté des Lettres et des Sciences Humaines de Rabat, pp. 215-232.

Blondiaux L. (2008). *Le nouvel esprit de la démocratie, actualité de la démocratie participative* (mars 2008). Editions du Seuil et La république des idées.

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

Catusse M. et Zaki L. (2009). Gestion communale et clientélisme moral au Maroc : les politiques du Parti de la justice et du développement. *Critique internationale*, 1/2009, p. 82.

Cheynis É. (2016). Les pionniers de la participation au Maroc. Espace de reclassement et constitution d'un savoir autonome. *Participations*, 1/2016, n°14, p. 44.

Dubois J. (2009). *Les politiques publiques territoriales. La gouvernance multi-niveaux face aux défis de l'aménagement*. Presses Universitaires de Rennes, 2009, 216 pages.

GIZ. (2018). État des lieux des approches participatives dans les villes membres du réseau marocain de gouvernance participative (publications de la GIZ, Mars 2018). Programme CoMun, Maroc.

Goehrs M. (2017). Budgets participatifs : S'approprier la dialectique de la gouvernance participative locale. *L'Année du Maghreb*, vol. 16, pp. 223-244.

Hermet G. (2005). La gouvernance serait-elle le nom de l'après-démocratie? L'inlassable quête du pluralisme limité. Dans Guy Hermet, Ali Kazancigil et Jean-François Prud'homme, *La gouvernance. Un concept et ses applications*. Paris, Éditions Karthala.

Jabrani A. (2011). *Diagnostic participatif de la commune urbaine de Chefchaouen, Ajuntament de Barcelona* (décembre 2011). Local Med.

Jouve B. (2005). La démocratie en métropoles : gouvernance, participation et citoyenneté. *Revue française de science politique*. 2/2005(Vol. 55), pp. 317-337.

Mias C. (2017). La municipalisation de la gestion urbaine par la concertation. Le cas du Comité de Concertation de Tabriquet à Salé (Maroc). *L'Année du Maghreb*, 16/2017, pp. 269-285.

Mouna K. et Afsahi K. (2014). Cannabis dans le Rif central (Maroc). *EspacesTemps.net* [En ligne], Travaux, <https://www.espacestemp.net/articles/cannabis-dans-le-rif-central-maroc/>

Savidan P. (2008). Démocratie participative et conflit. *Revue de métaphysique et de morale*, 2/2008, n° 58, Presses Universitaires de France, pp. 177-189.

Seddiki O. (2020). La participation des citoyens à la gestion publique au Maroc. *Revue marocaine de la Pensée Contemporaine*, n°5, <https://revues.imist.ma/index.php?journal=RMPC&page=article&op=view&path%5B%5D=18809&path%5B%5D=10222>

Targa-Aide. (2015). *Le Budget participatif: des expériences à l'international à sa mise en œuvre au Maroc*, http://www.targa-aide.org/index.php?option=com_phocadownload&view=category&id=4:etudes-et-guides&Itemid=1358

Commune urbaine de Chefchaouen, *Plan communal de développement*, 2010-2016.

Commune urbaine de Chefchaouen, *site web de la commune*, www.chefchaouen.ma

Association de Développement local, *site web de l'association*, www.adl-chefchaouen.org

Association de Talasemtane pour l'Environnement et le Développement, *site web de l'association*, www.assated.com

RETROSPECTIVE DES DISPOSITIFS DE PARTICIPATION ET DE SES ACTEURS : LE CAS DE LA VILLE D'AGADIR

Youssef TACHFINE ⁽¹⁾

Cette recherche essaie de mettre le point sur les expériences de concertation/participation citoyenne à l'action communale dans la ville d'Agadir de 2002 à nos jours. À l'heure de la nouvelle constitution marocaine de 2011 et des réformes de la régionalisation entamées depuis 2015, notre objectif est d'évaluer le rôle des nouvelles instances mises en place et des associations dans la prise de décision et le partage de pouvoir au niveau local.

Les hypothèses de recherche que nous voulons vérifier sur le terrain d'Agadir concernent les dispositifs de participation citoyenne : i) leur degré d'impact dépendrait théoriquement de l'existence de soutien des associations de la part des bailleurs de fonds étrangers et/ou nationaux, ii) de la formalisation de ces dispositifs obligeant ou encourageant la commune à impliquer la population et iii) du degré d'acceptabilité des élus communaux conjugué le plus souvent aux capacités d'autonomie, aux compétences et à la légitimité des acteurs associatifs impliqués dans ces dispositifs.

La démarche poursuivie a consisté à procéder en deux temps. Dans une première étape, le rassemblement de données historiques auprès des responsables des services communaux nous a permis d'étudier l'évolution du processus de participation dans les mécanismes instaurés. Nous sommes partis des expériences antérieures à l'INDH. Ensuite, nous avons analysé en détail les mécanismes récents instaurés par la loi et impliquant les citoyens au processus de décision communal. Enfin, nous nous sommes intéressés aux enseignements de l'expérience de l'INDH par rapport à l'approche participative et la place des associations dans la commune.

Dans une deuxième étape, nous nous sommes intéressés aux cas d'associations qui ont su capitaliser sur les acquis tout au long des expériences de concertation présentées et garder un processus d'apprentissage sur le long terme. À côté, d'autres associations ont été étudiées vu le travail qu'elles ont accompli à Agadir et l'importance de leur relation avec les responsables et élus communaux pour l'évaluation de l'approche participative. Six entretiens au total ont été réalisés avec les leaders de ces associations. La diversité des cas

(1) Youssef Tachfine, économiste, professeur à l'Université Ibn Zohr d'Agadir

étudiés nous a permis d'une part de constater plusieurs types ou niveaux de participation et d'autre part de vérifier nos hypothèses de départ.

Avant de présenter les résultats de notre recherche, nous introduisons notre travail par une présentation du contexte politique local et de l'état des finances communales à Agadir.

1. Le contexte communal et politique local

Le conseil communal était présidé par M. Kabbaj Tariq pendant deux mandats successifs : 2003-2009 et 2010-2015 sous les couleurs du parti de l'Union Socialiste des Forces Populaires (USFP). Le premier conseil se composait de 47 membres, dont seulement quatre femmes (soit 8,5%). Pour le deuxième mandat, M. Kabbaj, universitaire et homme d'affaires, a été réélu mais difficilement grâce au soutien d'autres partis, surtout le PJD. Lors des élections de 2015, M. Kabbaj n'a pas eu le soutien de son parti. Ce dernier a favorisé un autre candidat USFP qui a profité même des réalisations de l'ancien président de la commune. C'est le parti du PJD qui a emporté les dernières élections municipales avec une majorité des voix confortable. À la tête du nouveau bureau du conseil, on trouve aujourd'hui M. El Malouki S., un enseignant retraité, qui a été suggéré par le secrétariat national du parti et non par les élites du parti au niveau local. Dans ce dernier conseil, on trouve 12 femmes membres (dont 4 vice-présidentes sur 10) parmi 65 (soit 18,5%). Par rapport à l'approche genre, on peut constater une nette amélioration dans la représentation. On y note également la présence de jeunes, cadres du secteur public ou privé contrairement à l'élite traditionnelle composée essentiellement de notables âgés.

Pour une partie du personnel communal ; *« Lors de ses deux mandats, M. Kabbaj était soutenu dans sa gestion de la commune par des hommes politiques et « hommes de terrain » tels les présidents des chambres professionnelles, des universitaires, des industriels et de grands propriétaires fonciers. Avec un esprit d'entrepreneur et un certain pragmatisme, c'est lui qui prenait les décisions et ne faisait pas trop confiance à son « entourage »⁽²⁾ au sein du bureau exécutif du conseil municipal. Ce qui parfois lui causait des problèmes. Même avec les autorités locales (gouverneurs, wali, pachas) ou l'administration centrale, il a eu des relations difficiles, marquées par*

(2) C'est-à-dire, le cercle de ses vices-présidents et d'autres hommes politiques intervenant dans la chose locale, du même parti surtout.

la confrontation plutôt que par de la coopération, surtout durant son deuxième mandat. Mais, il a pu réaliser plusieurs projets pour la ville en allant jusqu'au bout sur le terrain (pour les questions administratives, financières, etc.). Sa relation avec la société civile était aussi marquée par le « pragmatisme ». Il a très vite compris tout l'intérêt des accords explicites de partenariat, de relations de coopération avec les associations dans la gestion des espaces de proximité communaux. Mais les soutiens donnés (financiers ou en termes d'aménagements demandés surtout dans des quartiers sous-équipés) exigeaient dans certains cas une contrepartie implicite de la part des associations concernées lors des élections ».

La manière de gérer la chose communale serait nettement différente sous la présidence d'El Malouki. *« Ce dernier se caractérise plutôt par un esprit de concertation, d'ouverture sur son entourage, de manière à déléguer même les affaires de la commune aux vice-présidents. Mais, sa manière de faire allonge les périodes de la prise de décision et provoque des retards surtout concernant les projets structurants pour la ville. La relation avec les autorités locales et l'administration semble se caractériser par beaucoup de respect, de non confrontation et de « sang froid ». Il essaye ainsi d'avancer prudemment, de ne pas faire de fautes et de « suivre les instructions ». Ainsi, en est-il pour l'investissement de 160 millions de DH pour le réaménagement du Souk El Had alors qu'il n'était pas inscrit sur le nouveau Plan d'Action Communal (PAC). Lorsqu'il a été vivement critiqué par des élus et certains de ses conseillers qui considéraient que ce montant aurait pu servir dans des projets plus prioritaires, M. El Malouki n'avait d'autre réponse que de « se cacher » derrière la volonté de la Wilaya. « C'était une commission régionale de suivi et de coordination, présidée par le Wali et gouverneur de la Préfecture d'Agadir Ida Ou Tanan, qui supervisait toutes les étapes de la réalisation du projet ». Il ne pouvait pas dire non ».*

Par ailleurs, pour les services de la commune et certains responsables et élus communaux touchés lors de notre enquête : la relation du nouveau conseil avec les associations de la société civile se caractériserait par l'égalité et la transparence pour ce qui est de l'appel à participation aux ateliers du diagnostic du nouveau PAC, l'octroi de subventions, dans les accords de partenariat, etc. Une certaine équité serait recherchée par rapport à la répartition géographique par quartier et à l'appartenance politique des associations. Le critère de la consolidation des acquis antérieurs avec les associations en matière d'organisation d'événements dans la ville, d'accords de partenariat, est aussi mentionné. Les responsables actuels tiendraient à une certaine transparence : évaluer l'action par rapport aux montants de soutien

annuel, éviter que plusieurs membres d'une même famille bénéficient de plusieurs subventions. Mais nous avons aussi relevé, lors de notre première enquête, l'existence de montants « élevés » de soutien annuel pour certaines associations (domaine culturel) sympathisantes du PJD même si ces associations étaient de création récente.

2. Etat des finances communales

Les finances de la commune montrent un excédent positif qui se dégage chaque année des recettes par rapport aux dépenses. Cet excédent se situe autour de 80 millions de DH que ce soit lors de la période 2004-2016 (ancien conseil) ou dans la période récente 2016-2018 (nouveau conseil). En général, les recettes réalisées (impôts, taxe de résidence, location de terrains, etc.) permettent de couvrir les dépenses (salaires des fonctionnaires, éclairage public, eau, amortissement de la dette, etc.). Mais en même temps, le montant de 80 millions de DH n'est pas du tout suffisant pour réaliser des projets structurants au niveau de la ville permettant vraiment d'augmenter sa compétitivité économique, touristique, etc. Il n'est même pas suffisant pour garder une couverture correcte de l'espace urbain en termes d'équipements communaux de base. Le dépassement de cet état de fait nécessite le recours aux partenariats et à la recherche d'autres sources de financement comme les crédits auprès du FEC (Fonds d'Équipement Communal). Les conseils successifs réclament depuis longtemps l'aide financier de l'État pour mettre à niveau la ville et le Grand Agadir.

Ainsi, le tableau ci-dessous nous donne quelques agrégats financiers permettant d'avoir un aperçu sur l'autonomie financière de la commune et de son effort d'investissement. La dotation TVA pour fonctionnement ne constitue que 12% des recettes réalisées, ce qui indique une autonomie financière assez élevée assurée par d'autres recettes (locales). Les charges de la dette sont à un niveau maîtrisable en ne constituant que 6% des dépenses de fonctionnement. Mais l'amortissement de la dette augmente pour atteindre 25% des dépenses totales d'équipement en 2017. Quant à l'effort d'investissement, il est déterminé par l'excédent réalisé au niveau du fonctionnement et par l'existence d'autres fonds (aides, partenariats avec les secteurs public ou privé, au niveau national ou même international, crédits, etc.). On s'aperçoit sur le tableau suivant que les dépenses d'équipement par habitant ont augmenté entre 2015 et 2016 en atteignant 416 DH par habitant, mais elles ont diminué ensuite en 2017 à 323 DH, un niveau inférieur à celui de 2015. En général, l'effort d'équipement est insuffisant, ce qui conforte ce qui a été dit précédemment.

Tableau n°6: Évolution de principaux agrégats de l'état financier de la commune d'Agadir entre 2015 et 2017

Agrégats Financiers (en DH)	2015	2016	2017
Dotation TVA pour le Fonctionnement	62 998 000,00	63 998 000,00	63 998 000,00
Dotation TVA pour le Fonctionnement / Recettes totales de Fonctionnement	13%	12%	12%
Charges de la dette (Intérêts)	34 489 264,29	33 536 202,84	35 455 936,21
Charges de la dette / Dépenses de fonctionnement	7%	6%	6%
Amortissement de la dette (Capital)	29 452 534,88	32 179 169,50	36 705 840,24
Amortissement de la dette/ Dépenses d'équipement	19%	18%	25%
Population de la commune*	429 534,00	438 984,00	448 642,00
Dépenses d'équipement / Population	367,32	416,54	323,19

Source : Elaboré à partir des comptes administratifs de la commune d'Agadir (2015-2017).

**La population de la commune d'Agadir était de 420.288 habitants selon le RGPH de 2014. Les populations de 2015 à 2017 sur le tableau sont des projections à raison d'une croissance annuelle de 2,2% telle que appliquée par le Haut-Commissariat au Plan au niveau de la Préfecture Agadir Ida Outanane.*

Pour ce qui est du soutien aux associations et à leurs activités, la commune a mis une somme assez importante (autour 15 millions de Dh par an). Le tableau ci-après montre en effet que l'effort de soutien communal aux associations est en hausse. Lorsqu'on divise ce montant global par le nombre total d'associations (aux alentours de 430 annuellement), on trouve un montant d'environ 34.000 Dh par

association. D'autre part, ce sont les clubs sportifs qui bénéficient des montants plus élevés de soutien (autour de 35%).

Tableau n°7:Évolution du crédit ouvert aux associations au titre des budgets de la commune de 2016 à 2018 (Millions de Dh)

En millions de DH	2016	2017	2018
Associations sociales	3,6	4,8	4,75
Associations sportives	2	2,3	2,3
Clubs sportifs	4,5	5	5,5
Associations culturelles	3	3,2	3,3
Total	13,1	15,3	15,85

Source : Division de la comptabilité communale, commune d'Agadir.

3. Historique des dispositifs de participation

3.1 Les expériences antérieures aux nouveaux dispositifs de la loi 113-14

3.1.1 De l'agenda 21 aux plans communaux de développement L'implication des associations.

Agenda 21

Le premier programme de développement touchant la ville d'Agadir depuis 2002 a été l'agenda 21 local⁽³⁾. Il a été réalisé en 2 phases. Dans une première phase, il a été établi un diagnostic qui a donné lieu à la rédaction d'un document appelé « profil environnemental d'Agadir ». 54 associations de la société civile ont été contactées (journée associative d'octobre 2002) à côté d'autres acteurs (opérateurs économiques, représentants des services extérieurs de l'Etat, élus municipaux, professeurs universitaires, etc.) qui ont tous exprimé leurs attentes à cette occasion. Ensuite, a été tenue, dans une deuxième phase, une consultation locale sous forme de trois ateliers tenus à la salle de la Wilaya d'Agadir les 27, 28 février et 01 mars

(3) C'était un programme visant le développement urbain durable appliqué à certaines villes marocaines pour la période 2001-2005 sous les directives du PNUD, UN-HABITAT et le Ministère marocain chargé de l'aménagement du territoire.

2003. Les ateliers ont traité trois problématiques jugées prioritaires à Agadir (tableau ci-dessous). Au-delà de la validation du profil environnemental, la phase II a été conclue par l'adoption du « Pacte urbain d'Agadir ». Ce dernier constitue un document de référence à valeur d'engagement moral de l'ensemble des acteurs locaux à se mobiliser au sein de structures organisées autour d'actions qui contribueraient à la résolution des problématiques prioritaires de leur ville.

Tableau n°8: La consultation locale dans le cadre de l'agenda 21 local à Agadir et son implication pour le tissu associatif

Atelier	Implication pour la société civile
Intégration urbaine et sociale des quartiers d'habitat sous-équipé	Dynamisme et implication des amicales des quartiers d'habitat non réglementaire pour leur restructuration
Tourisme et développement durable	Promotion de l'écotourisme (espace littoral, parc national du Souss Massa, montagne) dans le cadre d'une vision régionale du développement impliquant les associations
Amélioration de la qualité des services urbains et du cadre de vie	Implication du tissu associatif dans la mobilisation des populations pour l'amélioration du cadre de vie (aménagement d'espaces verts, équipements socioculturels) et engagement d'actions de proximité (information, sensibilisation, éducation)

Source : Elaboré à partir du document « Profil environnemental d'Agadir », avril 2004. Document supervisé par Fadili M., coordonnateur national du Programme Agendas 21 locaux.

Parallèlement à l'Agenda 21 local, la commune d'Agadir a organisé, pour sa part, 27 ateliers de concertation avec la société civile. Les 27 ateliers se sont déroulés entre février 2003 et mai 2004. Leur rendu s'est traduit dans le Projet du Plan d'Action de Développement Local d'Agadir " PPADLA". En 2006, le conseil communal d'Agadir a voté le projet relatif au Programme de Projets Structurants "PPS" qui s'est beaucoup inspiré des propositions émanant en particulier de cette concertation avec la population.

Selon les responsables communaux, la traduction du PPS en un ensemble de projets concrets, sur le terrain, a métamorphosé la ville d'Agadir ; infrastructures de base, nouvelle corniche, maisons de quartier, fermeture de l'ancienne décharge et ouverture d'une autre, écologique, etc. Ainsi, toujours selon ces responsables, la satisfaction des citoyens était clairement exprimée par le résultat des urnes du 12 juin 2009, débouchant sur une majorité écrasante au profit de l'équipe communale ayant conduit la mise en œuvre du PPS.

Les Plans Communaux de Développement (PCD) et Plan d'action communal (PAC)

La ville d'Agadir a connu l'expérience du Plan Communal de Développement (PCD) pour la période 2010-2016 dont la logique retenue a été en grande partie une « logique de quartier ». Les responsables de la commune avaient la conviction qu'un diagnostic devait porter sur des parties subsidiaires de la ville pour dégager leurs besoins propres qui sont probablement différents de ceux d'une autre partie. 57 quartiers ont été définis à ce propos couvrant toute la ville.

Au niveau de chaque quartier, ont été réalisés :

- Un canevas monographique sur la base de renseignements fournis par les administrations publiques ;
- Un entretien direct et ouvert avec un échantillon d'habitants de chaque quartier ;
- Des fiches-enquête auprès des associations.

Dans l'impossibilité de tenir 57 ateliers de concertation avec les associations, le conseil de la ville a procédé à une agrégation des quartiers en réduisant leur nombre de 57 à 06 zones, à savoir : Anza, Bensergaou, Tikiouine, Agadir nord, Agadir sud et enfin le piémont. Les ateliers ont été tenus du 13 au 19 mai 2010 et ont été invitées les associations locales, les corporations professionnelles et artisanales et les associations culturelles. Pour chaque zone, les associations ont pu définir les problèmes et ensuite les projets prioritaires de la population des quartiers, particulièrement par rapport aux services de base.

Les problèmes inventoriés et hiérarchisés ont fait par la suite l'objet d'un ensemble de réunions internes (dans la commune) et avec les partenaires concernés (responsables des services extérieurs surtout) avant d'être transformés en projets avec une localisation et un financement bien défini.

Le PCD 2010-2016 était un programme très ambitieux qui comportait 252 projets d'un montant de 932 M DH financés par les

fonds propres de la commune et 30 projets d'un montant de 393 MDH financés en partenariat avec d'autres acteurs (avec une contribution de la commune de 187 M DH). Parallèlement, les excédants des soldes de gestion de la commune devant financer ces investissements avaient été évalués à une somme totale de 447 M DH sur les 6 ans de 2010 à 2015, soit autour de 40 % des besoins de financements recensés.

Disposant de la liste complète de tous les projets programmés sur le PCD 2010-2016 (282 projets) groupés par domaine d'intervention (technique, social, etc.) et par type de service pour chaque domaine (voies à créer, réhabilitation du réseau d'éclairage, espaces verts, etc.), nous avons procédé à une comparaison entre projets programmés et projets proposés que ce soit dans les ateliers de concertation avec les associations ou bien dans les entretiens avec les habitants. On peut dire que, concernant les services de base, la plupart des projets programmés émanaient des propositions de la population sauf que leur programmation durant la période 2011-2016 a obéi plutôt au degré de priorité défini essentiellement par les responsables communaux. D'autres projets des populations n'ont pas pu être programmés, car ils ne relèvent pas des compétences de la commune (centre de police, centre de santé, etc.) ou concernaient plutôt le secteur privé (mis en place de centres d'appel, création des AGR, construction de Hammams, de mosquées, etc.).

Enfin, la dernière expérience de planification à Agadir a été celle du Plan d'Action Communal (PAC) de 2017-2022 dont le lancement officiel a eu lieu le 14 avril 2016. À côté du diagnostic interne à la commune, la phase de diagnostic participatif a vu l'organisation de deux types d'ateliers :

- Cinq ateliers, tenus les 7 et 8 mai 2016, ont concerné chacun une zone géographique donnée : les quartiers Tikiouine, Agadir océan, Bensergao, Anza, et Agadir centre. 400 représentants d'associations (tableau n° 4) y ont participé en remplissant notamment des questionnaires dans lesquels ils donnent leur évaluation des services de proximité dans la ville, de même que leurs perspectives d'avenir la concernant⁽⁴⁾ ;

(4) Dans chacun de ces ateliers participatifs, on a prévu au début un atelier parallèle concernant l'équité, l'égalité de chances et l'approche genre. Mais par la suite, il a été intégré (transversalement) dans les discussions sur les services de proximité commecela nous a été précisé par le chef du service gouvernance, audit interne et suivi du PAC lors de notre enquête.

- Quatre ateliers thématiques, tenus entre le 01 et le 04 juin 2016, ont concerné la concertation avec les représentants des services extérieurs de l'État et ceux des chambres professionnelles : le premier atelier sur les problèmes d'urbanisme, d'équipement, de transport et d'environnement, le deuxième sur le climat des affaires, le troisième sur les affaires culturelles et sportives, et le dernier sur le développement social.

Tableau n°9 : Participation des associations aux ateliers de diagnostic du PAC 2017-2022 à dimension géographique

Zone	Nombre de présents	Nombre d'associations	Hommes	Femmes	Pourcentage genre
Agadir Océan	83	60	59	24	28,92%
Agadir Centre	81	60	61	20	24,69%
Bensergao-Aghroud	77	50	46	31	40,26%
Tikiouine	85	54	69	16	18,82%
Anza-Taddart	74	42	64	10	13,51%
Total	400	266	299	101	25,25%

Source : Commune d'Agadir, 2017 : « Plan d'Action Communal 2017-2022 », p 41.

Les observations des populations ont porté sur l'amélioration quantitative et qualitative des services de base concernant les domaines de l'éclairage public, des voiries intérieures, de la circulation et de la mobilité, des espaces verts et de récréation. D'autre part, dans leurs propositions de projets, les populations font aujourd'hui des comparaisons entre la ville d'Agadir et d'autres villes comme Marrakech, Rabat ou Casablanca. Parmi leurs propositions, nous retrouvons, le projet de Tramway, les grands espaces de récréation/jeu, l'Agadir-Mall, le grand musée d'Agadir, le pôle industriel en industries de la pêche, etc.

Dans la deuxième phase de planification, et après le choix des projets à programmer dans le PAC, leur montage financier et leur localisation géographique, deux rencontres de consultation ont été tenues : l'une avec les élus communaux le 19 août 2016 et l'autre avec l'IEECAG le 01 septembre 2016 qui a donné son avis consultatif (positif) sur ce dernier.

Au total, le PAC 2017-2022 contient 250 projets : 44 projets sont transversaux (concernent toute la ville) et 206 sont domiciliés par zone. Par ailleurs, 224 projets devraient être financés par les fonds propres de la commune à hauteur de 1.1994 M Dh et 26 projets devraient être financés par la commune à hauteur de 58,7 M Dh mais à côté de la contribution de partenaires. La part revenant à la commune s'élèverait donc à 1,26 MM de Dh, alors que ses recettes d'équipements ne dépasseraient pas les 480 M Dh soit 38% des besoins. Par rapport à l'approche participative, le PAC 2017-2022 a vu la participation de 266 associations. Mais, nous avons relevé un recul par rapport à la prise en compte de leurs suggestions de projets parmi ceux effectivement programmés.

Par ailleurs, disposant de quelques rapports sur les ateliers de concertation fournis par le service d'audit interne et de suivi du PAC de la commune, nous avons essayé aussi de répertorier les associations qui ont participé effectivement aux débats et ont eu une force de proposition importante alors qu'elles bénéficiaient déjà de projets en partenariat avec la commune :

- Association « Balssam » pour la femme et la famille (disposant d'un accord de partenariat avec la commune depuis 2017)
- Association « Troisième millénaire » pour le développement familial
- Association « Amal » pour développement des handicapés (disposant du soutien financier annuel de la commune)
- Association des Sciences de la Vie et de la Terre du Souss (disposant d'un accord de partenariat avec la commune depuis 2012 et participant même au premier diagnostic à l'occasion de l'agenda 21 local)
- Association « Paysage » pour l'environnement et la culture (disposant d'un accord de partenariat avec la commune depuis 2016).

3.1.2 Les accords de partenariat et le soutien annuel aux associations

L'accord de partenariat, traduit en général sous la forme d'une convention (à impact monétaire dans la plupart du temps), est parmi les mécanismes les plus importants permettant la participation des acteurs publics, privés ou associatifs à la fourniture de services aux citoyens (dans les domaines social, culturel, sportif, sanitaire, environnemental, religieux, de transport, etc.). Les associations de la

société civile jouent un rôle essentiel dans la gestion et l'animation de certains équipements de proximité dans la commune.

Disposant d'une liste complète des conventions établies par la commune avec tous les acteurs, nous nous sommes intéressés à celles qui ont lié la commune aux associations de la société civile et qui ont été validées lors des sessions du conseil entre 2004 et 2019.

Quelques associations méritent une attention particulière, notamment celles ayant des accords de partenariat avec la commune engageant des montants importants, celles qui bénéficient d'un renouvellement annuel ancien ou encore celles qui passent par des conseils successifs. Il s'agit de :

- Association des amis de l'hôpital Hassan II (partenariat depuis 2005)
- Association du festival Timitar de musique (partenariat depuis 2006)
- Association « Lala Salma » de lutte contre le cancer (partenariat depuis 2007)
- Association culture et éducation à l'audio-visuel Agadir (partenariat depuis 2008, pour l'organisation du festival international du film documentaire)
- Association « Issni Nourg » (partenariat depuis 2010, pour l'organisation du festival international du film amazigh)
- Association de gestion du complexe culturel et éducatif de Bensergao (partenariat depuis 2009)
- Association des sciences de la vie et de la terre du Souss ASVTS (partenariat depuis 2012)
- Association « Paysage » pour l'environnement et la culture (partenariat depuis 2016)
- Association « Balssam » pour la femme et la famille (partenariat depuis 2017)

Le mécanisme de soutien financier annuel permet aux associations de parvenir (même partiellement) à réaliser leurs programmes et accomplir leurs activités. Une association peut avoir un soutien sous forme d'une bourse financière en présentant son dossier à la commune qui sera étudié par une commission spécifique du conseil selon le domaine d'intervention (social, culturel, etc.). Pour cela, l'association doit être reconnue juridiquement (document du ministère de

l'Intérieur) pendant au moins un an pour les associations culturelles, sociales et environnementales, et au moins 2 ans pour les associations sportives. Une association peut accumuler les bourses dédiées dans le cadre du budget communal annuel avec les subventions données à l'occasion d'accords de partenariat. C'est la commission de la commune qui décide des associations bénéficiaires et du montant de soutien théoriquement selon les points accumulés par rapport aux critères d'activité de l'association (ancienneté, nombre de bénéficiaires, nombre d'adhérents, rayonnement, nature du projet, etc.). Le conseil communal décide finalement, dans sa session normale, d'approuver ou non les résultats des commissions. Cependant, il y a un plafond de soutien total à ne pas dépasser par association.

Récemment, un cahier de charges spécifique au soutien et financement des projets des associations a été approuvé lors de la session du conseil de mai 2019. Ce dernier précise les conditions d'obtention de la subvention aux associations, les critères à appliquer pour déterminer le montant de la subvention et les obligations des associations bénéficiaires. Le cahier est accompagné d'une grille d'informations à remplir par les associations, commune à tous les services. D'un autre côté, le soutien de la commune aux associations peut avoir d'autres formes : appui logistique (tentes, tables, chaises, etc.), autorisations d'occupation et d'exploitations des espaces communaux (annuelles ou temporaires).

Le tableau ci-après, nous donne l'évolution du nombre des associations bénéficiant du soutien annuel communal dans les domaines social, culturel et environnemental, de même que le nombre (entre parenthèses) des associations dont les demandes n'ont pas été acceptées.

Tableau n°10: Évolution du nombre d'associations bénéficiant ou non du soutien communal annuel (période 2016-2018)

Année	Domaine social	Domaine culturel	Domaine de l'environnement
2016	109 (9)	140 (19)	---
2017	125 (1)	126 (43)	11 (0)
2018	128 (3)	145 (34)	19 (2)
Total	362 (13)	411 (96)	30 (2)
Justificatifs donnés (pour celles non bénéficiaires)	Dossier juridique incomplet	Non donnés par le service	Hors domaine Aucun projet

Source : Questionnaire rempli par les chefs de service de la commune (notre enquête entre avril et mai 2019).

Ainsi, c'est dans le domaine culturel qu'on trouve le plus grand nombre de dossiers refusés (23%) pendant ces trois dernières années (2016 à 2018), suivi par celui du domaine de l'environnement (6,6%) et enfin de celui du domaine social (3,6%).

3.1.3 L'expérience de l'INDH

La venue de l'INDH était sans doute un événement marquant par rapport à l'approche participative et la relation des associations aux autres acteurs de la commune.

Trois programmes de l'INDH ont été réalisés au niveau de la commune d'Agadir en deux phases (2005-2010) et (2011-2016) totalisant 220 projets d'un montant global d'à peu près 216 M DH⁽⁵⁾ :

C'est sans doute le programme de lutte contre l'exclusion en milieu urbain qui a le plus utilisé des dispositifs de participation.

En effet, Le programme de lutte contre l'exclusion en milieu urbain à Agadir a concerné 100 projets structurants réalisés dans 12 quartiers cibles sous-équipés et d'habitat non réglementaire généralement (dont 2 périurbains) avec un montant total de 135 M Dh. Ces projets ont été décidés par le Comité Préfectoral de Développement Humain CPDH (présidé par le gouverneur de la Préfecture d'Agadir Ida Outanane et en même temps Wali de la Région Souss Massa) sur la base des propositions du Comité Local de Développement Humain CLDH (présidé par le président du conseil communal d'Agadir). Ce dernier devait choisir des projets sur la base de diagnostics fournis par les équipes d'animation de quartier (EAQ) et établis au niveau de chaque quartier cible.

Dans ces diagnostics, les besoins des quartiers cibles étaient recensés par les associations locales qui étaient membres des EAQ. En même temps, les responsables des services extérieurs assistaient aux réunions avec les populations. Depuis quelques années, la coordination nationale de l'INDH a imposé que les EAQ ne soient composées que par des fonctionnaires des services extérieurs ou de la commune (18 au total choisis suite à un appel à candidature interne).

Le CLDH était composé de 15 membres : cinq élus communaux (soit le tiers), cinq représentants d'associations dans les quartiers-cibles (choisies selon des élections organisées par le président du conseil communal) et cinq représentants des services extérieurs de l'État. Le

(5) Les données détaillées sur tous les projets INDH nous ont été fournis par la DAS de la Wilaya d'Agadir.

CPDH comprenait aussi cinq élus de la Préfecture, cinq représentants des services extérieurs et cinq représentants d'associations à « rayonnement provincial ».

Grâce aux centres socio-éducatifs et à leurs équipements, les associations dans les quartiers « pauvres » ont pu organiser leurs activités et événements. Certaines ont vu le jour grâce à ces projets INDH. D'autres sont installées dans ces mêmes centres et participent à leur gestion. D'autres encore se sont réjouis de l'équipement de leurs sièges grâce à l'INDH. Mais, les autorités, la Division de l'Action Sociale (DAS) et la commune (à qui revient finalement la gestion des centres par l'intermédiaire de ses fonctionnaires, le paiement des formateurs et formatrices, etc.) maîtrisent le rapport de force et ont su le garder en leur faveur, tantôt en favorisant⁽⁶⁾ les associations « obéissantes » et en protégeant leurs intérêts, tantôt en défavorisant celles qui posent quelques problèmes et qui veulent aller vers un ancrage territorial plus profond. Même le choix des associations dans les organes de gouvernance était orienté vers les associations dociles ou affiliées aux élus.

Les deux autres programmes sont encore plus orientés et dirigés par la DAS. Le programme transversal a surtout visé les (AGR) avec 78 projets réalisés au niveau d'Agadir totalisant un montant de 18,5 M DH⁽⁷⁾. Le programme de lutte contre la précarité est un programme

(6) En utilisant les ressources INDH pour la DAS, le soutien financier annuel pour la commune et d'autres « cartes » aussi aux moments des élections.

(7) *Le programme transversal* : Dans l'objectif de soutenir des actions « à fort impact » sur le développement humain dans les communes non cibles (dans le programme INDH de lutte contre la pauvreté) d'une part, et d'inscrire les populations dans la dynamique INDH à travers les Activités Génératrices de Revenus (AGR) d'autre part, 78 projets ont été réalisés au niveau d'Agadir totalisant un montant de 18,5 M DH. La part de l'INDH dans ce programme a été de 12,3 M DH (soit 66,5%) et celle des bénéficiaires (associations, coopératives, fondations, sociétés en nom collectif ou SNC) a été de 2,35 M DH (soit 12,7%). Suite à la procédure d'appel à projets (au siège de la Wilaya d'Agadir) par ces populations ou encore par les communes (dans le cadre des actions « à fort impact »), c'est le CPDH qui a étudié les demandes et a décidé des projets à mettre en place. Les projets ont concerné l'équipement en matériel des associations/coopératives, leur formation et renforcement de capacités, aménagement et équipements de classes dans certaines écoles, équipement de maisons de résidence pour étudiant(e)s, développement de petites unités industrielles, acquisition de triporteurs équipés en caissons isothermes au profit de marchands ambulants de poisson, installation d'une station sismologique à vocation éducative (pour l'association ASVTS⁽⁷⁾), fonds d'appui à la création d'entreprises (couture, climatisation, préparation et vente de paniers repas, etc.), accompagnement social d'handicapés, projets de petits services pour réinsertion de détenus, etc.

régional visant à améliorer la qualité de vie des personnes précaires et de soutenir les populations en situation difficile : 42 projets ont été réalisés totalisant un montant de 62,5 MDH⁽⁸⁾.

3.2 Les expériences imposées par la loi 113-14 relative aux communes.

3.2.1 L'IEECAG : une institution sous tutelle des élus.

C'est à la session du conseil communal d'Agadir de mai 2016 qu'a été créée l'Instance consultative de l'Équité, de l'Égalité des Chances et de l'Approche Genre. L'appel à candidature aux citoyens pour être membres de l'instance a été affiché dans tous les bâtiments liés à la commune d'Agadir et également sur son site web. 90 candidatures ont été déposées au bureau d'ordre de la commune ou sur son site web⁽⁹⁾. Le secrétariat du conseil communal s'est chargé ensuite de l'étude de ces dossiers et de leur limitation. Une liste de 31 personnes a été arrêtée et présentée au conseil pour approbation, et ce conformément à l'article 66 de la section 6 relative à l'IEECAG et relevant du règlement intérieur du conseil tel qu'approuvé lors de sa session normale du mois d'octobre 2015. Les critères de sélection retenus étaient ceux déjà précisés dans l'article 68 du même règlement. Ces critères ont concerné l'égalité entre genres (16 éléments féminins ont été retenus, soit 51 % du total), la participation des jeunes (64% du total des retenus sont des jeunes) et celle des personnes à besoins

(8) Il s'agit d'un programme régional. C'est le CRDH (Comité Régional de Développement Humain) qui a décidé des projets. Ce dernier se compose d'une vingtaine de personnes mais en gardant les mêmes pourcentages de représentativité existant dans les autres organes mais à vocation régionale. Théoriquement, le CRDH décide sur la base des propositions des CPDH qui eux-mêmes se basent sur les cartes (diagnostics) de précarités dans leurs territoires. Mais, cette logique n'a pas toujours été respectée. Les autorités se sont plus basées sur les « connaissances du terrain ». Parmi les projets, nous retrouvons l'aménagement, l'équipement ou la réhabilitation de centres sociaux, de classes de garderie, la fourniture de fauteuils roulants, de fauteuils de sport, le soutien aux associations, l'acquisition de moyens de transport, etc. Les catégories ciblées étaient les handicapés, les enfants abandonnés, les enfants autistes, les mendiants, les femmes en situation précaire, les malades en situation précaires, etc.

(9) Ce nombre de 90 candidatures est certainement faible pour une ville importante et dynamique dans le domaine associatif comme Agadir. Cela s'explique par la politique de communication du conseil communal vis-à-vis de cette question. Ce dernier s'est contenté des annonces sans faire appel à une communication plus large ou qui pourrait même utiliser des canaux de relations informels. Lorsque nous avons poussé notre analyse auprès des membres de l'IEECAG ou d'autres acteurs associatifs, nous avons compris que la plupart des chefs d'associations dynamiques auraient posé leurs candidatures s'ils avaient su cette information.

spécifiques (3% du total). D'autres critères ont été appliqués tels que la diversité professionnelle (enseignants et académiciens, médecins, ingénieurs, entrepreneurs, étudiants, administratifs, employés), l'expérience dans le développement humain et le travail associatif et aussi « la force de lien » avec la commune d'Agadir. Enfin, cette liste a été retenue après l'accord de tous les membres du conseil présents dans la session qui étaient au nombre de 34. Parmi les votants, il y avait un ex-membre chargé des affaires de l'urbanisme. Celui-ci nous a précisé lors d'une entrevue qu'à ce moment, les membres du conseil, connaissant bien les profils des candidats, ont bien veillé au respect de la représentativité de toutes les appartenances politiques.

L'IEECAG a un mandat de 6 ans tout comme le conseil communal (2016-2022). Mais son bureau élu, qui se compose de 4 membres, se renouvelle chaque 2 ans. Le premier bureau de l'instance a été présidé par Mme Kandoussi F. (une professeure universitaire et ancienne présidente d'une association de protection de l'enfance) pour la période 2016-2018. Ensuite, un deuxième bureau a été constitué pour la période 2018-2020 et présidé par M. Khairi F. (professeur universitaire et ancien président d'une association de développement local).

Après la désignation de son premier bureau ou comité de coordination avec le conseil communal, l'instance a commencé avec motivation en juin 2016 par la constitution de groupes de travail suivant la répartition des comités de la commune (comité d'urbanisme et domaine communal, comité de l'environnement, comité des affaires sociales, de la femme et de l'enfant, etc.). Les premières réunions de l'instance se tenaient tantôt dans les maisons de quartier ou complexes culturels communaux tantôt dans les maisons de certains membres. Ce n'est qu'en fin 2018 que la commune a mis à disposition de l'instance un bureau bien équipé au sein du complexe INDH de la femme et de l'enfant « Lagouira ».

L'instance a commencé son travail consultatif par une discussion et des avis autour des projets du PAC 2017-2022 dans sa première version avant sa validation. Ensuite, elle s'est penchée sur une proposition de réaménagement du jardin du centre-ville « Ibn Zaydoun ». Profitant des compétences scientifiques de ses membres, l'instance est allée jusqu'à l'élaboration d'un nouveau plan d'aménagement de cet espace vert, et ce après plusieurs visites de terrains et de nombreuses réunions. Pourtant cet effort colossal n'a pas eu le résultat attendu de la part de la commune. Car pour cette dernière, d'une part le plan de rénovation doit passer par un appel d'offre (marché public) et d'autre part, la proposition de l'instance ne peut donner lieu à des actions directes, car son avis reste seulement

consultatif. C'est ainsi que les membres de l'instance réellement impliqués dans son travail⁽¹⁰⁾ se trouvaient démotivés et le peu de réunions qui ont suivi avec la commune avaient seulement pour objet la clarification de son rôle. Entre la moitié de 2017 et jusqu'aux débuts de 2018, on peut dire qu'il y a eu un passage à vide pour l'IEECAG.

Du côté de la commune, on a présenté à cet effet deux cycles de formation pour les membres de l'instance : l'un sur les mécanismes participatifs des conseils élus en avril 2018 ayant été assuré par un professeur de droit et l'autre en début 2018 sur « le guide de règlements » de 2017 précisant le travail de l'instance sous la supervision de la direction générale des collectivités locales du ministère de l'Intérieur. Les membres de l'instance ont retenu deux choses importantes de ces formations. La première c'est que leur avis reste consultatif et au maximum ils auront en retour une note d'information sur l'issue de leurs propositions. L'autre c'est que le centre de leurs préoccupations doit être la question de la présence de la femme dans les différentes instances, associations, emplois urbains, etc. plutôt que les questions de l'équité territoriale entre quartiers ou bien les questions relatives aux autres catégories sociales (jeunes, handicapés, etc.).

En mai 2018, un nouveau bureau de coordination de l'instance a vu le jour et de nouveaux groupes de travail ont été constitués. Il y a eu, depuis, le groupe « 1 » travaillant sur le thème des espaces verts, le groupe « 2 » travaillant sur les subventions données aux associations et les critères de leur répartition et enfin le groupe « 3 » qui a travaillé sur l'amélioration des projets du PAC 2017-2022 à l'occasion de son actualisation en 2019 (évaluation du pourcentage d'exécution des projets, répartition des projets selon les quartiers et selon l'accès le genre). Au sein de chaque groupe, certains membres se préoccupent du rassemblement des informations sur le thème, tandis que d'autres assurent le suivi sur le terrain.

Pour la question des subventions annuelles de la commune aux associations, les remarques de l'instance ont concerné essentiellement trois points.

- Le premier est le moment « tardif » de l'appel à soutien qui débute au mois de juin et se termine fin juillet. Pour les associations sportives par exemple, le dossier de demande de soutien doit contenir une autorisation des services centralisés du

(10) 15 exactement entre 31 d'après notre entretien avec le président de l'IEECAG.

ministère du sport et de la jeunesse après une première approbation de la délégation régionale. Ensuite, l'étude des dossiers par la commune et les réponses aux associations nécessitent beaucoup de temps allant jusqu'aux mois de novembre ou décembre, tandis que les événements sportifs commencent au mois de septembre généralement.

- Le deuxième point est la grille d'information remplie par l'association et permettant l'évaluation du montant de soutien qui doit être la même pour tous les services communaux (social, environnemental, culturel et sportif).
- Le troisième point concerne le montant du soutien qui doit être relevé à la hausse même pour les associations récentes lorsque la qualité de leurs projets se montre intéressante.

Par ailleurs, le thème de travail prochain de l'instance concerne les parkings pour stationnement dans la ville et l'équité touchant leur utilisation.

Pour chaque thème, il y a eu finalement un avis consultatif transmis au conseil de la commune. Pour les espaces verts, l'avis a été présenté à la commune le 05 décembre 2018 et pour le soutien aux associations, il a été présenté le 02 octobre 2018. Le conseil communal doit normalement, en application du règlement intérieur communal relatif à l'instance (approuvé dès la session d'octobre 2015), informer le bureau de celle-ci des issus de chaque avis consultatif (qui peut faire l'objet soit de suggestions, soit de recommandations, soit de sollicitations selon l'article 83 du règlement). Pourtant, l'instance attend toujours les réponses de la commune qui tardent à venir. À part l'ouverture d'un marché public par la commune pour la rénovation de l'espace vert « Ibn Zaydoun », il n'a pas eu jusqu'à l'instant, un impact « concret » du travail de l'IEECAG. Celle-ci espère au moins avoir des réponses à temps pour pouvoir avancer dans les propositions. Pour le président de l'instance, il y a un vide juridique pour ce qui est du temps nécessaire pour répondre à l'avis consultatif et de la forme de cette réponse (écrite ou seulement orale). À côté du manque d'accès à l'information (comme à l'occasion de rassemblement de données sur les associations), deux problèmes importants ont été aussi soulevés par le président.

- Le premier problème touche à l'absentéisme et le manque de participation des membres de l'instance. Pour ce dernier, l'article 77 du règlement ne précise pas qui (le président de l'instance ou du conseil communal) doit envoyer les invitations aux membres pour se réunir. En effet, lorsque les invitations

émanant de son bureau, les membres ne se sentent pas obligés de venir participer aux réunions.

- Le deuxième problème qui est bien lié au premier concerne le manque de motivation financière. L'article 77 du règlement intérieur de la commune d'Agadir stipule en effet que le président de cette dernière assure à l'instance les moyens de travail, des cadres et un secrétariat, mais ne mentionne aucun remboursement même des frais de déplacement pour ses membres.

3.2.1 Les pétitions

Les conditions d'exercice du droit de pétition des citoyens et des associations sont définies dans les articles 121, 122, 123 et 124 de la loi 113.14, tandis que l'article 125 de la même loi fixe les modalités de dépôt des dites pétitions. Chaque pétition doit être présentée sous la forme indiquée sur l'annexe du décret 2.16.403 du 06 octobre 2016 publié dans le bulletin officiel du Royaume. Pour les pétitions présentées par les citoyens, il faut les joindre avec des copies des cartes d'identité nationale des pétitionnaires. Pour celles émanant des associations, il faut joindre des pièces justificatives les concernant, qui montrent entre autres qu'elles sont actives et en situation régulière depuis plus de 3 ans.

D'après notre rencontre avec le secrétaire du conseil communal actuel, à qui le président soumet les pétitions pour étude, trois pétitions ont été présentées à la commune depuis 2016. Elles sont toutes récentes.

- La première a été présentée début 2019 par une association de commerçants du quartier « Talbourjt » qui se plaignaient du retard dans les travaux d'aménagement à côté de leurs boutiques. La deuxième a été présentée aussi en 2019 par des propriétaires de restaurants de la côte qui réclamaient une augmentation des prestations de la commune pour les aider à faire face au recul de leurs affaires.
- La première pétition a été refusée, car elle a été jugée par le secrétaire du conseil, plutôt proche d'une réclamation et ne satisfaisant pas aux conditions fixées dans l'article 123 (objet même de la pétition, nombre de signataires insuffisant, etc.). La deuxième pétition a été refusée, toujours pour des raisons réglementaires (l'association des propriétaires de restaurants n'ayant pas tenu son assemblée générale en temps opportun

n'ayant pas renouvelé le mandataire de l'association censé suivre la pétition).

- La troisième pétition est la plus intéressante. Elle a été présentée au mois d'avril 2019 et concerne le refus de jeunes, associatifs, intellectuels, etc. de démolir le cinéma « Sahara » du quartier « Talbourjt » pour bâtir à sa place un centre commercial. Le bâtiment du cinéma est ancien et en mauvais état, mais selon les pétitionnaires, on devait plutôt le rénover et le réaménager en vue d'abriter un centre culturel, car il présente des valeurs culturelles et symboliques fortes pour la population d'Agadir. Elle paraît que la pétition satisfait aux conditions légales et a pu ainsi passer dans l'ordre du jour de la session du conseil d'octobre en 2019.

4. Les acteurs associatifs et la participation

4.1 Les types d'associations à enquêter

Chaque dispositif de participation étudié à Agadir a formé autant d'occasions de concertation avec les populations, mais en général, il n'y a pas eu une capitalisation par les associations des acquis des expériences précédentes. À chaque occasion émergent des associations qui ont acquis une certaine expérience de quelques années auparavant en termes de relations avec la commune, l'administration et les populations. L'expérience de l'INDH a permis la présence des associations dans tout le processus et les organes de gouvernance (CLDH, CPDH). Mais, aujourd'hui (2020), l'INDH dans sa troisième phase est entièrement entre les mains des autorités locales et du ministère de l'Intérieur. En fin de compte, le rapport de force entre les autorités, la commune d'une part et les associations d'autre part semble entièrement en faveur des premiers. Les associations, rarement bien structurées et dotées de moyens financiers adéquats, sont plutôt objet d'instrumentalisation.

Toutefois, nous avons aussi relevé des exceptions et des cas d'associations qui méritent une attention particulière. Ainsi en est-il de l'association des sciences de la vie et de la terre du Souss ASVTS. Elle a été présente lors de tous les diagnostics réalisés depuis l'agenda 21 local (2002) jusqu'au PAC actuel. Elle a su garder une convention de partenariat avec la commune depuis 2012 et a aussi bénéficié de deux subventions dans le cadre du programme transversal de INDH. L'association « *Tabouhcinte* » d'entraide et de développement (du quartier sous-équipé Aghroud Bensergao) était, elle aussi, présente lors

de l'élaboration de l'agenda 21. Elle reçoit toujours des subventions annuelles de la part de la commune et a acquis une expérience intéressante.

Quatre autres associations ont été aussi choisies pour l'enquête de terrain⁽¹¹⁾:

- Association « Paysage » pour l'environnement et la culture (ayant eu une force de proposition intéressante lors du PAC 2017-2022 ; disposant d'un accord de partenariat avec la commune depuis 2016)
- Association « Atlas » pour la solidarité sociale (association de jeunes de quartier périphériques disposant du soutien financier annuel de la commune)
- Association « Annasr Tikiouine » (fondée depuis 1993 par des « sympathisants de gauche »)
- Association de lutte contre le diabète de Bensergao (membre du premier CLDH à Agadir et disposant d'une subvention annuelle de la commune depuis 2004).

Plutôt que d'analyser ces cas d'associations un après l'autre, nous les avons rassemblés selon le type de participation à l'action communale. Ce type peut aller du simple encadrement de l'association qui assure la gestion d'un service à la population à un partage de pouvoir avec la commune exigeant un savoir-faire de l'association et un leadership assez fort lui permettant de contribuer même au processus de participation. À un niveau intermédiaire, nous pouvons citer le type de participation financière ou matérielle de l'association (comme dans le cas des amicales de quartier qui financent des services urbains) ou le type participation- concertation où l'association joue le rôle de force de proposition pouvant même aboutir à une intermédiation entre la population et les acteurs publics.

(11) Six entretiens ont été réalisés au mois de septembre 2019 avec les leaders responsables de ces associations. Chaque entrevue a duré entre 3 et 4 heures et a été réalisée selon un guide d'entretien dont les questions mettent l'accent notamment sur les hypothèses de notre recherche fixées au départ et sur l'évolution du type de participation de l'association au cours des expériences de concertation. L'association « *Balssam* » pour la femme et la famille (ayant eu une force de proposition intéressante lors du PAC 2017-2022 et disposant d'un accord de partenariat avec la commune depuis 2017) a été contactée mais sans avoir de réponse. Des rencontres avec des responsables communaux expérimentés de même qu'avec des élus communaux ou provinciaux nous ont permis de valider ces cas.

4.2 Type de participation et « typologie » des acteurs associatifs engagés dans les dispositifs de participation

Trois types d'associations seront étudiés. D'un côté, l'association de lutte contre le diabète de Bensergao a été classée dans le type « encadrement et prestation de service ». De l'autre côté, les associations ASVTS, « Tabouhcinte » et « Paysage » sont de type « concertation ». Enfin, les associations « Annasr tikiouine » ou « Atlas pour la solidarité sociale » ont été considérées comme du type à « ancrage local ». Ces dernières, suite aux échecs de leurs expériences de participation avec la commune, ont cherché plutôt un travail de proximité (surtout avec les jeunes) et un ancrage fort axé sur le quartier ou la zone de résidence.

4.2.1 Les associations type « encadrement et prestation de service »

L'association de lutte contre le diabète a été fondée en 2002 par Mr F. H, médecin et directeur du centre de santé de Bensergao (grand quartier au sud-ouest d'Agadir) afin d'apporter l'aide nécessaire aux diabétiques aux faibles moyens financiers. Mais, la gestion quotidienne, la logistique et l'archivage sont confiés depuis 2004 à Mr R. R, un commerçant natif de Bensergao (en 1972) ayant un engouement pour le travail social. L'association réalise au profit des populations des contrôles de diabète et de tension, des analyses médicales en convention avec des laboratoires spécialisés et des campagnes de sensibilisation au niveau régional, en plus des caravanes de circoncision pour les enfants issus de familles pauvres. Après quelques difficultés au départ, l'association a pu recevoir une bourse annuelle de la commune de 15 000 Dh entre 2004 et 2006. Le montant de cette bourse a atteint 50.000 DH par an entre 2006 et 2010 avant de baisser à 30.000 Dh par an depuis 2011 et jusqu'à 2019. En contrepartie, l'association dont le domicile se trouve à côté du centre de santé, paye des frais mensuels de loyer de plus de 24.000 Dh par an. L'association remplit en fait un double rôle. D'une part, du fait du manque de ressources humaines dans le centre de santé, elle assure ce service pour les populations de Bensergao et des autres quartiers défavorisés à Agadir. D'autre part, pour la commune d'Agadir, elle l'aide dans sa politique sociale en faveur des populations pauvres. Le schéma régional de l'offre de soins 2016-2020 montre en effet la prévalence du diabète au niveau de la région Souss Massa sachant que le taux récent de prévalence de cette maladie auprès des adultes marocains est de 12,4% selon l'organisation mondiale de santé. L'association remplit ainsi ce rôle social important en l'absence d'un centre d'accueil pour les diabétiques.

L'association n'a pas participé à l'Agenda 21 local, mais elle a été élue membre du CLDH en 2006 comme représentante des associations de Bensergao et elle a réalisé un diagnostic participatif avec les populations de la zone dans le cadre de l'EAQ. Ce travail a abouti à la construction du complexe artisanal et touristique du centre de Bensergao dans la première phase de l'INDH. La participation de l'association à l'occasion des concertations autour du PAC a été relativement importante que ce soit en 2010 ou en 2016. Parmi ses propositions dans le dernier PAC, il y avait un centre de santé « tarik al khair » dans la même zone de Bensergao. Ce dernier a été effectivement programmé et verra le jour dans quelques mois.

Mr R.R précise que l'objet de l'association est purement social et craint en fait tout malentendu avec les responsables communaux quel que soit le conseil élu. Au moment des élections, le domicile de l'association est fermé. Certains adhérents de cette dernière peuvent s'engager dans le travail politique, mais en dehors de l'association⁽¹²⁾.

4.2.2 Les associations type « ancrage local »

L'association « Atlas pour la culture, le sport, l'art et l'environnement » a été constituée en 2009 par un groupe de jeunes natifs du quartier Anza. Son président, Mr H M est un jeune âgé de 34 ans, diplômé d'une école privée d'hôtellerie à Agadir en 2007 et ex-adhérent à l'association *Najm Anza* de basketball. Des amis de l'entourage proche lui ont proposé de fonder leur propre association à l'image de l'association sportive et qu'il soit à sa tête du fait de son expérience et de ses qualités personnelles très appréciées.

La première initiative importante de l'association date de 2011 quand ces jeunes ont consacré deux jours entiers pour venir à l'aide d'enfants de la rue trouvant refuge aux alentours du port d'Anza. L'association a continué cette expérience de communication avec les enfants de la rue chaque année jusqu'en 2017, date à laquelle elle est parvenue à faire revenir cinq enfants à leurs familles. En septembre 2017 et à la demande de responsables communaux du service social, l'association a changé de nom et devient « Atlas pour la solidarité

(12) A côté de celle-ci, d'autres associations de ce type « encadrement et gestion » ont été relevées dans notre enquête. Il s'agit par exemple de l'Association *culture et éducation à l'audio-visuel* Agadir qui reçoit une subvention annuelle de la commune de 300.000 DH pour l'organisation du festival international du film documentaire depuis 2008 ou de l'association *Balssam* qui s'occupe du centre de la femme et de l'enfant en situation difficile (quartier Salam) et reçoit pour cela une subvention annuelle de 100.000 Dh depuis 2017.

sociale ». Elle s'occupe, depuis, de deux initiatives annuelles : la première est le forum des jeunes « *chabab al khair* » organisé dans les complexes culturels à Agadir (formation et accompagnement de leur créativité artistique) et la deuxième est « *l'innocence perdue* » au profit des enfants de la rue. En 2018, l'association s'est engagée dans des cycles de formation au profit de ses adhérents (au nombre de 24 sans compter les 5 membres fondateurs). En 2019, l'association a développé un partenariat avec l'école *Mourid* de développement des compétences à Agadir. En capitalisant sur ces expériences, elle travaille actuellement sur des formations au profit des jeunes du quartier Anza qui se tiennent au complexe communal Haj Lhabib d'Anza.

L'association a reçu pour la première fois une bourse de la commune de la somme de 10.000 Dh en 2014. Ce qui est insuffisant selon son président du fait des activités qu'elle s'engage à réaliser surtout au profit de jeunes. En 2017, ce dernier a présenté un projet de partenariat avec la commune, mais il n'a reçu aucune réponse. Pour lui, « *le clientélisme prévaut dans l'étude des dossiers de bourse et de partenariat à la commune. Une association, si elle veut en bénéficier, il faut qu'elle offre une contrepartie aux responsables ou élus communaux* ». Mais, Mr H. M. dit ne pas vouloir participer à ce jeu politique. En 2011, à l'occasion des élections législatives, il a refusé une proposition d'encadrement des populations dans ce sens. En 2016, il a reçu une invitation de la commune pour participer au diagnostic participatif autour du PAC 2017-2022, mais il n'a pas voulu y participer.

L'association « Annasr pour le sport, la culture et l'art » a été fondée en 1993 par Mr O. A, un professeur de sociologie. Une création dans les moments des revendications citoyennes et de la forte popularité de l'USFP. L'association était active dans les domaines social, sportif mais aussi politique en organisant des colloques où étaient discutés des thèmes comme celui du chômage, du coût élevé de la vie, etc. Elle suivait de près les activités des partis progressistes et les mouvements syndicalistes dans un contexte « d'ouverture » qui commençait à voir le jour. Ses activités se tenaient dans le théâtre municipal d'Inzegane (commune proche de quelques kilomètres) ou au complexe Haj Lhabib d'Anza en l'absence de local ou de maisons de quartier à Tikiouine⁽¹³⁾.

En 1997, l'association a pu tenir ses activités dans une bibliothèque culturelle grâce à un don d'une personnalité saoudienne. C'est le père du président de l'association (homme d'autorité à Dcheira, commune

(13) Celle-ci a été une commune à part entière à l'époque avant son rattachement à Agadir en 2003.

proche de Tikiouine) qui a été derrière cette action. Ils ont pu bâtir cette bibliothèque et une petite mosquée sur un terrain offert par la commune de Tikiouine. Mais, en 1999, la commune a décidé de mettre la bibliothèque sous la tutelle du ministère de la jeunesse et des sports sous forme de maison de jeunes. Le ministère de l'Intérieur n'a pas validé cette passation malgré son approbation au conseil communal, vraisemblablement du fait de l'insuffisance de justificatifs légaux. Aujourd'hui, elle est propriété de la commune d'Agadir.

Depuis 1999, l'association tenait ses activités dans la maison des jeunes en invitant des personnalités culturelles (poètes et écrivains) et politiques (représentants de partis) importantes (selon son président) auprès de qui les adhérents et les participants ont appris la démarche de la démocratie participative et les bases du changement politique. Mais, la fréquence des activités de l'association avait diminué par rapport aux débuts. Après, plusieurs associations de Tikiouine ont exercé une pression sur la commune pour construire un complexe. Et, en 2001, le complexe culturel de Tikiouine a vu le jour près du grand marché « souk lakhmiss ». Cependant, les espaces de travail dans ce dernier étaient insuffisants, surtout avec la multiplication du nombre des associations et des habitants de la commune. Pour Mr M, président de l'association Annasr, l'espace intérieur du complexe et les salles n'ont pas été aménagés après avis des associations.

L'élaboration de l'agenda 21 local était un événement important pour le mouvement associatif à Tikiouine selon Mr M. Il considère la démarche employée dans les concertations et les formations comme réellement bénéfiques. En fait, le concept de « maisons de quartier » proposé lors de l'agenda 21 et prôné par Mr Kabbaj était bien en harmonie avec les préoccupations des associations et des populations à Agadir en général et surtout dans les quartiers les plus défavorisés. Il s'agissait de « maisons » qui étaient censées abriter les activités des jeunes, l'accompagnement des retraités, les fêtes et cérémonies, des travaux féminins, etc. C'est ainsi qu'a vu le jour la maison de quartier « Zaytoune » à Tikiouine (parmi cinq « maisons » à Agadir au total), en plus d'un foyer féminin municipal à Biranzarane Tikiouine quelques années plus tard. Mais, petit à petit, la maison de quartier va perdre plusieurs de ses rôles pour finir par devenir une simple maison des jeunes, selon Mr M.

Lors de la première phase de l'INDH (à partir de 2006), les projets programmés étaient plutôt décidés par les autorités en convenue avec les associations qui « leur étaient liées » selon Mr M. Il estime que même si le projet de complexe INDH multiservice réalisé à Biranzarane Tikiouine contient un important local, il est sous-utilisé

par rapport à la maison de quartier, de même que les terrains de sport qui lui sont liés souffrent de la continuité de service et ne trouvent pas d'associations gérantes. Par contre, dans sa deuxième phase, et après la réussite de Mr Kabbaj lors des élections municipales de 2009, les associations de quartier ont participé au diagnostic participatif de l'INDH. Dans ce cadre, l'association Annasra été parmi celles élues pour représenter les associations de Tikiouine et a été membre de l'EAQ. Devenu conseiller de Mr Kabbaj, Mr M a démissionné de l'association, laissant la présidence à une professeure et ex-adhérente de l'association. Lors de ce deuxième mandat, des projets importants ont été réalisés à la suite du diagnostic réalisé avec les populations et les professionnels. Mais pour M, il y a eu des lacunes. *« Si les deux projets de la formation professionnelle et de la piscine ont été placés dans de « bons endroits », d'autres, comme le complexe artisanal « al hajeb Tikiouine » ou les terrains de sport de proximité ont été mis en place dans des endroits très excentrés. L'important projet INDH du marché municipal, a été fermé durant une longue période au moment où des commerçants du quartier voulaient y prendre place au lieu de travailler comme des marchands ambulants. Les autorités, qui craignaient son utilisation pour des considérations électorales, ont attendu jusqu'après les élections de 2015 pour son ouverture et pour donner des boutiques à des personnes liées à certaines associations « bénies » par elles. Les autorités intervenaient aussi dans le choix des personnes auxquelles ont été octroyés les triporteurs dans le cadre du programme AGR de l'INDH ».*

C'est ainsi que, après les « échecs » de ses expériences avec la commune et les autorités, l'association Annasr s'orientera vers un ancrage local appuyé par le soutien de bailleurs de fonds étrangers. Mr M, 49 ans, titulaire d'un master en langue anglaise et professeur d'anglais dans une école privée de Tikiouine, a repris la présidence de l'association à partir de 2015 en s'intéressant cette fois-ci au domaine culturel et à la formation des jeunes du quartier. L'association compte aujourd'hui 92 adhérents. La plupart sont des jeunes du quartier qui ont rejoint cette dernière depuis plusieurs années et y ont pris une place de plus en plus importante. Selon, Mr M, ils constituent avec eux une vraie famille. Chaque nouvel adhérent est accompagné et suit systématiquement un programme de formation. Parmi les adhérents de l'association, un jeune travaillant dans une société industrielle de la région a été récemment derrière le recrutement de 10 autres jeunes exerçant dans la même société.

L'association *Annasr*, membre de la confédération nationale pour le volontariat et son représentant régional, dispose d'un projet de volontariat étalé sur quatre ans et appuyé par l'Union Européenne.

Dans ce cadre, des jeunes de l'association encadrent et accompagnent des jeunes du milieu rural environnant dans des actions de développement social. L'association travaille sur plusieurs programmes de formation et d'activités culturelles dont ; une convention d'échange culturel avec l'association migration et développement à Strasbourg (en France), la participation au festival international du théâtre de la ville Jerada et l'organisation du festival de cinéma des jeunes à Agadir appuyé par l'UNOPS (bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets). Pour l'organisation de ce dernier événement en 2018, l'association a bénéficié d'un soutien de 280.000 Dh au moment où, elle n'a pas eu de réponse favorable de la part de la commune.

4.3 Les associations type « concertation »

L'association *Tabouhcinte* a été créée en 1997 par Mr A.A dans le quartier d'habitat non réglementaire Aghroud Bensergao (sud-ouest d'Agadir). Ce dernier se compose de plusieurs douars éparpillés, parmi lesquels le douar Tabouhcinte. La création de l'association a été vivement encouragée par d'anciens amis et voisins du douar de Mr A.A afin de former un groupe de pression sur l'administration, de lutter contre le sous-équipement du douar et de viabiliser les terrains occupés ou futurs. Au début, l'association ramassait l'argent nécessaire pour bâtir la mosquée de Tabouhcinte. Ensuite, elle visait des opérations de restructuration du douar (raccordement aux réseaux d'assainissement, eau, électricité, voirie, jardins, transport collectif, etc.) et d'équipement en faveur des jeunes. Progressivement, le travail de l'association s'est élargi aux douars voisins.

Le parcours de Mr A.A est très riche. Son dynamisme dans le milieu associatif montre de fortes capacités relationnelles. N'ayant que le niveau primaire d'éducation scolaire, il a rejoint très jeune le travail associatif et a su profiter de chaque occasion qui se présentait à son association pour y participer. Il n'a cessé d'interpeller tous les acteurs urbains en faveur de la restructuration de son quartier en profitant aussi des opportunités, comme avec le plan de restructuration établi par l'agence urbaine d'Agadir pour la zone Aghroud-Bensergao au début des années 2000, l'avènement de l'INDH, etc. Parfois, il intervient comme responsable d'une seule association, parfois de deux associations⁽¹⁴⁾ ou encore d'un groupement d'associations. Il se trouve

(14) Par exemple, dans l'une il est le président, dans une autre, il en est le vice-président. Pour certains (« adversaires », responsables d'autres associations d'Aghroud), Mr Aît Alla veut en fait accumuler plusieurs bourses de la commune à la fois.

à la fois dans des associations de quartier, des associations sportives ou des associations des parents d'élèves.

D'autre part, l'association *Tabouhcintea* été présente dans tous les processus de concertation avec la commune depuis l'agenda 21 local en 2002 jusqu'au PCD 2010-2016, en passant par l'expérience du diagnostic participatif de l'INDH. Mr A.A nous a indiqué que l'apprentissage reçu lui a permis d'augmenter l'efficacité de la force de proposition de l'association de 10% à 50%. Si au début, avec l'agenda 21 local, les propositions de restructuration du quartier d'Aghroud n'étaient pas prises en considération, elles ont trouvé une issue dans le cadre du PCD de 2010 ou dans celui de l'INDH. Les quartiers *Tabouhcinte* et Bizmawne (voisin) sont dotés aujourd'hui d'un réseau viaire. Toutes les maisons sont raccordées aux réseaux d'assainissement, d'eau et d'électricité et la plupart des terrains sont viabilisés. À proximité de ces douars se trouve un terrain de football et un complexe de l'INDH pour artisans. Récemment, dans le cadre de l'INDH aussi, un centre de santé a été mis en place à *Tabouhcinte* (même s'il manque de ressources humaines), de même que le transport scolaire est assuré par minibus vers les écoles proches de Bensergao.

Cependant, Mr A.A n'a pas voulu participer au diagnostic du PAC de 2017. Sa relation avec le nouveau conseil communal (sous la houlette du PJD) n'est pas aussi bonne qu'avec l'ancien conseil USFP dont il était sympathisant. En 2018, il s'est retiré de la fédération des associations d'Aghroud qui gérait le complexe culturel. Suite à un audit financier du ministère de la culture touchant cette dernière, la convention de partenariat avec la commune, d'un montant de 100.000 Dh par an depuis 2010, est arrivé à sa fin. Il s'est retiré également de la responsabilité du projet INDH des minibus scolaires. Dans le cadre des associations de quartier et celles des parents d'élèves, Mr A. A profitait aussi des minibus pour organiser des sorties sportives ou de festivals à certains moments de l'année. Si pour lui, il s'agissait d'une sorte d'innovation sociale, pour les responsables de INDH ou les élus communaux, l'opération n'était pas transparente. Même pour le soutien annuel de la commune à l'association *Tabouhcinte* (variant entre 10.000 Dh et 20.000 Dh depuis longtemps), il ne l'a pas demandée en cette année 2019. Toutefois, l'association *Tabouhcinte* est toujours influente. En effet, elle organise chaque année dans le quartier un mini-marathon (où participent hommes et femmes de toutes catégories d'âge), de même que des opérations de dallage ou de propreté dans les ruelles. Récemment, Mr A.A a adressé un dossier complet à la délégation des Eaux et Forêts pour occuper et bâtir un terrain sportif de proximité à *Tabouhcinte*. Le projet est même passé en session

ordinaire de la commune. Mais, finalement, le terrain a été cédé pour abriter un poste de police (sécurité).

L'expérience de Mr A. A et son association Tabouhcinte est ainsi riche en termes de formes de relation à la commune et aux autres acteurs urbains. L'opération de viabilisation urbanistique, les dallages ou l'accordement à l'électricité ont demandé une participation financière de la population qu'elle a assurée. La gestion du transport scolaire de INDH peut être considérée comme une forme d'encadrement/gestion. D'autres équipements comme le centre de santé ou les terrains de sport dans le quartier ont été mis en place après un processus de concertation à un moment où l'association avait acquis la confiance de tous les acteurs avec le temps. Tout ceci a abouti à des actions récentes où elle continue d'être une force de proposition (aménagement d'un terrain des Eaux et Forêts).

Un autre cas aussi intéressant d'association au responsable charismatique, l'association *Paysage* et son président Mr. F. R. Ce dernier, enseignant des beaux-arts à Agadir, est devenu un véritable intermédiaire entre la population et l'autorité dans le domaine de l'environnement. Il a été élu dans le conseil municipal d'avant Kabbaj en 1998, mais n'a pas désiré continuer dans le milieu partisan du travail communal pour aborder l'associatif depuis 2003.

En 2010, l'association *Paysage* a participé aux consultations régionales sur l'environnement et le développement durable organisées par le ministère de l'Environnement. Ces consultations ont donné lieu à la loi cadre 12.99 et son article 22 consacré au rôle des représentants de la société civile et à leurs prérogatives dans la protection de l'environnement. En 2013, l'association a présenté à la commune d'Agadir un projet de partenariat. Mais il a été refusé. La relation avec Mr Kabbaj n'était pas bonne pour deux raisons selon Mr F.R. *D'une part, ce dernier était dans le comité politique de l'USFP en 2003 et a été contre le choix de Mr Kabbaj à la tête de la commune car, selon lui, il a été plutôt imposé de façon non démocratique. D'autre part, l'association Paysage pour Mr Kabbaj était source de dérangements permanents. Au moment où la corniche a connu les travaux de réaménagement, Mr F.R a intervenu auprès des autorités pour qu'ils arrêtent les opérations de coupe des grands arbres d'eucalyptus qui offraient une protection naturelle contre la désertification et la salinisation du sol. Mr F.R présente chaque fois les arguments nécessaires aux autorités et écrit des articles bien documentés sur ses interventions et les diffuse sur internet. Cette confrontation a fini par l'arrêt des coupes.*

En 2016, l'association a présenté un nouveau projet de partenariat au conseil de la commune, sous la présidence du PJD. Il a été accepté, cette fois, par son comité de l'environnement. Selon Mr F.R, cela tient au fait que le comité et le conseil en général regroupent des membres qui sont professionnels : ingénieurs, docteurs, professeurs, etc. qui apprécient son travail. La convention, d'un montant de 100.000 Dh par an versé à l'association, a débuté en octobre 2016 et a été renouvelée quatre fois depuis, sans problèmes. En contrepartie, l'association *Paysage* organise des activités environnementales de sensibilisation en faveur des populations et des rencontres de concertation en partenariat avec la commune au sujet de l'environnement. Parmi les événements importants organisés, on trouve la célébration de la journée mondiale de l'environnement à Agadir, le village environnemental tenu à la plage d'Agadir du début juillet à fin août de chaque année et une journée de sensibilisation à la fête du sacrifice (gestion des déchets). L'association est aussi tenue d'établir des rapports d'évaluation concernant l'environnement à Agadir et de les présenter à la commune.

Pour le mécanisme des pétitions, Mr F.R a été personnellement à l'initiative de la pétition présentée à la commune au sujet du cinéma « Sahara » de Talbourjt Agadir. En effet, l'idée de transformer l'ancien bâtiment du cinéma en espace communal d'activités culturelles a été celle de Mr F.R après consultation des autres membres de son association. Pour lui et ses amis intellectuels, cet endroit constitue un patrimoine historique pour les populations d'Agadir qu'il faut garder et développer. Il a été l'agent de la pétition et de sa formulation. En profitant des réseaux sociaux, Mr F.R a pu rassembler plus de 900 signatures dans un court temps. La pétition, présentée en mai 2019, a pu être étudiée par le conseil communal dans la session d'octobre de cette même année.

Mr F.R a participé activement dans les concertations autour des projets du PAC communal 2017-2022 en présentant d'abord un diagnostic des lacunes sur le plan environnemental dans la ville d'Agadir et en proposant ensuite plusieurs actions. Parmi ses propositions retenues dans le PAC, on trouve la réhabilitation des jardins classiques et le déplacement de la grande décharge d'Agadir à un endroit plus éloigné de la ville. Mr F.R, nous révèle aussi qu'un comité d'audit environnemental envoyé par ministère de l'Intérieur en 2016 avait apprécié les efforts faits par l'association et avait pris en compte ses remarques et suggestions au niveau local.

Mr F.R agit aujourd'hui comme un véritable intermédiaire entre les populations, les autorités locales, l'administration ou le conseil communal. Il réalise des sorties organisées et chaque fois que l'association détecte un problème d'ordre environnemental, il le

signale personnellement à ces dernières. Il contacte tous les responsables et constitue à cette occasion un dossier documenté. L'utilisation de Facebook est aussi fréquente pour avoir l'impact médiatique désiré. Les responsables contactés sont par exemple le gouverneur, les responsables communaux, le directeur régional des Eaux et Forêts, le directeur régional de l'urbanisme et l'environnement, le responsable de la chambre environnementale de la gendarmerie royale, les présidents d'autres associations, les journalistes, etc.

L'ASVTS a été créée en 2002 par plusieurs enseignants et enseignantes de lycées à Agadir. L'idée a été celle de son président, Mr K (60 ans) enseignant inspecteur des sciences de la vie et de la terre, et d'un de ses amis, enseignant de la même matière. L'association est de nature environnementale et son objectif global est la participation à la protection du paysage et des ressources naturelles. Elle travaille sur quatre thématiques principales : 1/l'éducation à l'environnement, 2/l'éducation à la santé, 3/le développement durable et enfin 4/les activités récréatives et l'écotourisme. Elle est connue pour ses activités d'encadrement et de sensibilisation des jeunes lycéens à Agadir dans le domaine de l'environnement (animation à l'intérieur des instituts dans les domaines de l'environnement et de la santé, sorties aux parcs naturels, sorties aux milieux aquatiques, camping environnemental, etc.) et aussi comme apportant de l'aide aux associations environnementales en milieu rural dans l'élaboration et le montage des projets à présenter aux bailleurs de fonds. Mais, l'association sera connue par la suite, à partir de 2013, par la proposition d'une première station sismique à vocation éducative en Afrique, à savoir la station sismique princesse Lalla Aïcha. La station réalisée est équipée d'un sismomètre numérique et l'association dispose d'animateurs qualifiés utilisant plusieurs supports pédagogiques. Son objectif est d'une part l'information et la sensibilisation au risque sismique⁽¹⁵⁾ et d'autre part la contribution à la recherche scientifique. Des visites animées de la station sont organisées au profit des élèves, des cadres de l'éducation et

(15) L'association travaille conformément au principe de précaution qui « consiste à prendre des mesures adéquates, destinées à faire face à des dommages environnementaux hypothétiques graves ou irréversibles, ou à des risques potentiels, même en l'absence de certitude scientifique absolue au sujet des impacts réels de ceux-ci » ; voir article 2 de la loi cadre n°99-12 portant charte nationale de l'environnement et du développement durable. Par ailleurs, l'association ASVTS n'est pas à confondre avec une autre association d'envergure nationale, qui est l'association des enseignants des sciences de la vie et de la terre (AESVT).

la formation, des cadres des associations, des chercheurs, des journalistes, etc.

L'idée de la station sismique date de 2006 et depuis, l'association ASVTS a travaillé sur ce projet jusqu'en 2011 quand elle a pu avoir un financement (de l'ordre de 300.000 Dh) dans le cadre de l'INDH (programme transversal) pour son installation. Mais, l'association n'a reçu la machine de détection des séismes et le matériel accompagnant qu'en 2013. Ensuite, en 2015, l'association a pu avoir un autre financement dans le même cadre de l'INDH (250.000 Dh) pour aménager et équiper un espace d'accueil pour la station éducative. Ce dernier s'est fait en extension du local de l'association, une classe de l'école publique Ibn Batouta.

La relation de l'association ASVTS avec la commune date de 2002 à l'occasion de l'Agenda 21 local. Mr K rappelle la dynamique qu'a impulsé ce programme en termes de rencontres de concertation, de formations et d'occasions pour exprimer les points de vues des associations et même des élus. À part la mise en place de maisons de quartier dans la ville ayant une gestion partagée entre la commune et les associations, Mr. K montre l'intérêt de l'Agenda 21 pour l'association ASVTS qui a consisté à disposer de personnes ressources formées aux techniques du plaidoyer, du montage de projet et d'organisation des partenariats. C'est à partir de ce moment que l'association a commencé à travailler avec un certain professionnalisme et qu'elle a su développer par la suite des techniques de gestion interne moderne : messagerie, reporting, archivage, etc. L'association ASVTS a participé ensuite à toutes les occasions de planification du développement communal de 2003 jusqu'au récent PAC de 2017. Mr K montre que les propositions de l'association en matière de préservation de l'environnement à Agadir ou dans la région sont de plus en plus prises en compte.

L'association ASVTS est représentée dans l'IIEECAG par une enseignante Mme T. K. Les conclusions des rapports de l'instance sont discutées par l'association. Mais, Mr K estime que le travail de l'instance, aussi important soit-il, a besoin d'issues claires.

En 2012, l'association a pu conclure un premier partenariat avec la commune lui permettant d'avoir 100.000 Dh par an pour financer ses activités de sensibilisation. La convention dure jusqu'à nos jours. En 2014, Mr K considère que la commune cherchait aussi à conclure un partenariat (nouvel accord) avec elle du moment où l'association

disposait de la station sismique⁽¹⁶⁾. En fait, le séisme à Agadir est considéré comme un thème de patrimoine historique et culturel de la ville qui doit faire l'objet d'une sensibilisation permanente, chose que l'association permet de réaliser. Mais pour Mr K, la commune ne suit pas suffisamment les travaux de l'association et l'accord de partenariat. Il estime que la commune devrait avoir les ressources humaines nécessaires qui suivraient le travail associatif dans tous les domaines d'une façon organisée. Il cite alors la situation d'un bureau d'étude étranger travaillant sur l'élaboration d'un schéma directeur national de séismes en 2019. Ce dernier a passé deux jours dans les locaux de l'association pour recueillir les informations nécessaires, au moment où il a trouvé beaucoup de difficultés pour avoir ces mêmes informations auprès de différentes autres administrations.

Conclusion

Notre étude de cas a porté sur six associations importantes. Pour l'association de lutte contre le diabète de Bensergao, elle participe depuis longtemps à l'action sociale communale en permettant d'assurer la gestion de ce service pour les diabétiques sans faire appel au fonctionnariat. La relation de ce type d'associations avec les élus communaux se caractérise par une certaine « prudence » et « stabilité » quelle que soit leur couleur politique ou leur position dans le conseil (majorité ou opposition).

Les associations *Atlas* pour la solidarité sociale et *Annasr Tikiouine* sont de type « ancrage local » en travaillant surtout avec les jeunes de quartier. Il faut rappeler qu'elles se trouvent dans deux zones excentrées d'Agadir qui jusqu'en 2003 étaient deux communes indépendantes. On peut avancer que l'accumulation des « échecs » de certaines ou plusieurs de leurs expériences de concertation avec la commune ou d'autres acteurs urbains, conjuguée à l'éloignement « social » et « physique » des quartiers qu'elles représentent, les poussent vers un ancrage local plus marqué. Plutôt que de chercher le soutien auprès de la commune, elles s'orientent plus vers des financements d'ONG internationales.

Pour les trois associations restantes, à savoir *ASVTS*, *Tabouhcinte* et *Paysage*, nous les avons considérées comme de type « concertation ». C'est-à-dire, tantôt elles participent à l'action communale sans détenir vraiment un pouvoir de décision, comme à

(16) Celle-ci reste de nature éducative, sachant que c'est l'Institut National de Géophysique qui s'occupe officiellement de la question.

l'occasion des plans de développement communaux, tantôt elles y participent et agissent comme de vrais intermédiaires entre les populations, l'administration et l'autorité.

ASVTS travaille dans un cadre collectif bien organisé sur les plans professionnel et communicationnel. On la trouve dans toutes les occasions de concertation avec la commune, l'INDH ou les autres acteurs urbains. Elle est aussi représentée dans l'IEECAG. Grâce à ses qualités, ses expériences accumulées et aussi à la station sismique de nature éducative (dont elle s'occupe), elle est désormais un acteur incontournable en matière de préservation de l'environnement à Agadir et aussi de son patrimoine historique. Pour les deux autres associations, ce sont plutôt leurs responsables qui portent l'action et qui se trouvent dans les occasions de concertation ou d'intermédiation entre populations et acteurs urbains.

Par rapport aux trois hypothèses de départ de notre recherche, il y a des particularités et quelques exceptions dans le terrain d'Agadir.

Dans le cas de l'association ASVTS par exemple, nous avons constaté que les ressources financières de l'INDH, (dont a pu disposer l'association pour la station sismique et son espace aménagé), lui ont permis d'avoir une notoriété plus grande auprès des responsables communaux. Ces derniers trouvaient même intérêt à conclure une convention de partenariat avec l'association. Dans le cas de l'association *Annasr Tikiouine*, le soutien de bailleurs de fonds étrangers était une conséquence de l'échec de l'expérience de partenariat avec la commune, même s'il dépend aussi de l'effort d'organisation dont l'association a fait preuve. Là, le soutien étranger l'a poussé vers plus d'ancrage que de concertation avec les responsables communaux.

Le degré d'acceptabilité des élus est sans doute un élément important pour le processus de participation, mais il est le plus souvent conjugué avec les capacités d'autonomie des membres des associations impliqués (comme dans le cas des membres de l'ASVTS) ou avec leurs compétences et légitimités acquises sur le terrain (comme dans le cas des leaders des associations *Tabouhcinte* ou *Paysage*). C'est un rapport de force qui s'annule lorsque les deux parties trouvent un intérêt à une entente sur le terrain.

Bibliographie

Commune d'Agadir. (2007). Bilan des réalisations communales. *Bulletin d'Agadir* (Novembre), n°12-13.

Commune d'Agadir. (2010). *Le Plan Communal de Développement 2010-2016*.

Commune d'Agadir. (2017). *Le Plan d'Action Communal 2017-2022*.

Commune d'Agadir. (2015). *Extrait du règlement intérieur de la commune concernant l'IEECAG*. Approuvé dans la session d'octobre 2015.

Fadili M. (2004). *Profil environnemental d'Agadir*. Document supervisé par le coordonnateur national du Programme Agendas 21 locaux.

Ministère de l'Intérieur, Direction Générale des collectivités locales. (2017). *Manuel de procédures de mise en place, de fonctionnement et de suivi des instances de l'équité, de l'égalité des chances et de l'approche genre des communes*. 62 pages.

Ministère de l'Intérieur, Direction Générale des Collectivités Locales. (2015). *Loi organique relative aux communes*. Dahir n°1-15-85 du 20 ramadan 1436 (7 juillet 2015) portant promulgation de la loi organique n°113-14 relative aux communes.

OCDE. (2017). *Accompagner les réformes de la gouvernance locale au Maroc*. Guide de bonnes pratiques, 80 pages.

OCDE. (2017). *Le rôle des élus au sein des communes du Maroc : vers une gouvernance locale plus proche des citoyens*. 86 pages.

Tachfine Y. (2017). Evaluation des projets de développement humain dans le cadre de l'INDH : cas du quartier Biranzarane Tikiouine à Agadir. *Revue des Etudes Multidisciplinaires en Sciences Economiques et Sociales*, n°6.

DISPOSITIFS PARTICIPATIFS A TIZNIT ; DE L'EXPERIENCE ENDOGENE A LA METHODE PROCEDURALE

Abdellah MOUSSALIH⁽¹⁾

Introduction

Cette contribution revient sur les résultats issus du terrain dans le cadre d'un projet de recherche⁽²⁾ qui traite et analyse les formes de participation citoyenne sur la durée, ainsi que le potentiel des expériences mis en œuvre pour une appropriation de nouveaux mécanismes de participation mis en place dans le cadre de la régionalisation avancée par les acteurs locaux.

Dans le paysage des villes marocaines, Tiznit est désormais connue pour son dynamisme « participatif ». Société civile active, foisonnement de projets socioculturels, restauration du patrimoine restent à mettre à l'actif de cette relation entre les acteurs associatifs locaux et les équipes communales dirigeantes qui se sont succédé. La construction par « le bas » d'une « politique de participation » dans la ville de Tiznit, mérite un intérêt particulier. Après la démarche quartier, le budget participatif et le forum des associations, de nouvelles instances de participation citoyenne institutionnalisées ont vu le jour.

Le présent article s'appuie sur une recherche qui s'est déroulé en deux phases (avril et novembre 2019) mêlant des protocoles d'observation in situ et des entretiens qualitatifs avec les différents acteurs locaux (commune, association, habitants). L'objectif est de documenter les expériences de participation citoyenne dans la ville de Tiznit à travers une série d'entretiens semi-dirigés avec les acteurs locaux concernés tout en mettant en exergue le contexte politique local qui a participé à l'émergence d'un tissu associatif dense et diversifié. Par ailleurs, il s'agissait aussi de revenir sur les histoires militantes des acteurs associatifs, leurs légitimités locales et le contexte politique qui a favorisé leur émergence.

1. Contexte politique de la genèse de la participation citoyenne à Tiznit

(1) Docteur en Urbanisme et Aménagement, professeur assistant à l'Ecole Nationale d'Architecture de Tétouan.

(2) Projet de recherche « stabilisation et développement au Moyen Orient et en Afrique du Nord ».

Tiznit, ville du Sud marocain est connu depuis près d'une vingtaine d'années par l'épaisseur et la dynamique de son tissu associatif. Cette dynamique va se traduire sur la scène locale par la mise en œuvre d'un dispositif innovant de participation citoyenne conduit par le conseil communal en place.

À cette époque, la charte communale d'octobre 2002 a servi de base juridique pour mettre en place des mécanismes de participation jusqu'à lors inexistants. Ce dispositif de la concertation et du partenariat entre les communes et la société civile a été renforcé par la réforme de la charte communale en février 2009, prônant une démarche participative dans le montage du plan communal de développement (PCD).

La Constitution de 2011 et les lois organiques relatives aux collectivités territoriales 2015 ont marqué un nouveau tournant dans les relations entre la commune et la société civile. Une instance consultative dénommée « Instance de l'Équité, de l'Égalité des Chances et de l'Approche Genre »⁽³⁾, remplaçant la Commission Pour l'Égalité des Chances et un conseil des jeunes sont institutionnalisés auprès du conseil de la commune. De même, un droit de pétition⁽⁴⁾ est désormais reconnu aux citoyens et aux associations, selon des conditions.

Entre ces deux moments majeurs dans l'histoire du Maroc, le conseil municipal de la ville de Tiznit sous la houlette du Parti du Progrès et du Socialisme, entre 2003 et 2015, avec Maitre Ouammou (voir encadré) aux commandes, a mis en place des dispositifs de participation citoyenne jusqu'ici « inédits ».

Abdellatif Ouammou né le 25 février 1946 à Tiznit est un avocat, militant des Droits de l'Homme et Homme politique marocain ; membre du parti du Progrès et du Socialisme (P.P.S). Il est parlementaire depuis 1997 et ancien Président de la commune de Tiznit (2003-2015). Abdellatif Ouammou, s'est présenté pour la première fois aux élections communales de 1976, dans sa ville natale de Tiznit (circonscription électorale 11- casbah Ouammou) au nom du Parti du Progrès et du Socialisme, sous le slogan "pour des conseils communaux démocratiques au service des masses populaires". Il est élu pour la première fois président du Conseil municipal de la ville de Tiznit en 2003 (à l'issue des élections communales du 12 septembre 2003). Dans la foulée, il a été élu conseiller parlementaire à la

(3) Article 120 de la loi organique 113-14.

(4) Articles 121 à 125 de la loi organique 113-14.

Chambre des conseillers, représentant du collège électoral des élus locaux de la province de Tiznit (région Souss Massa-Draa) de 2003 à 2015. Il a été réélu en tant que président du conseil municipal de la ville de Tiznit à l'issue des élections communales de 2009 (12 juin 2009) pour un second mandat de 2009 à 2015.

Cette figure locale, grâce à son statut d'avocat et d'élu à la chambre des conseillers et à sa connaissance des expériences étrangères en la matière (particulièrement le cas de Porto-Allègre) mais aussi grâce à son enracinement (sa légitimité locale et surtout à l'adhésion de l'ensemble des acteurs locaux), a amorcé un dispositif de la participation citoyenne en partant du constat, suivant : *« les projections et les propositions émises par l'État central ne convergent pas toujours avec les attentes des populations et / ou ne correspondent pas aux caractéristiques socio-culturelles⁽⁵⁾ et territoriales de la zone »⁽⁶⁾*. Partant de cette « hypothèse », les membres du conseil disent avoir mis en place des mécanismes *« qui ont servis de cadre et de plateforme d'échange et de discussion autour des occupations réelles des habitants, en partant du principe que : « le diagnostic est mené avec la population et les besoins émanent de celle-ci »⁽⁷⁾*. Mais pour ce faire, *« il fallait que les habitants se constituent dans une structure permettant et facilitant le dialogue, en l'occurrence en association. Depuis, le coup d'envoi à l'émergence du tissu associatif est lancé »*.

Le premier mandat du conseil s'est soldé par la création de 151 associations. Ce chiffre a été multiplié par deux à la fin de son deuxième mandat. Et depuis, cette tendance a continué pour atteindre aujourd'hui près de 500 associations. Cette dynamique associative, sans précédent, est considérée par les uns comme un phénomène « d'inflation » du champ associatif, alors que d'autres pensent que cette dynamique *« a pu rendre à la société civile ses lettres de*

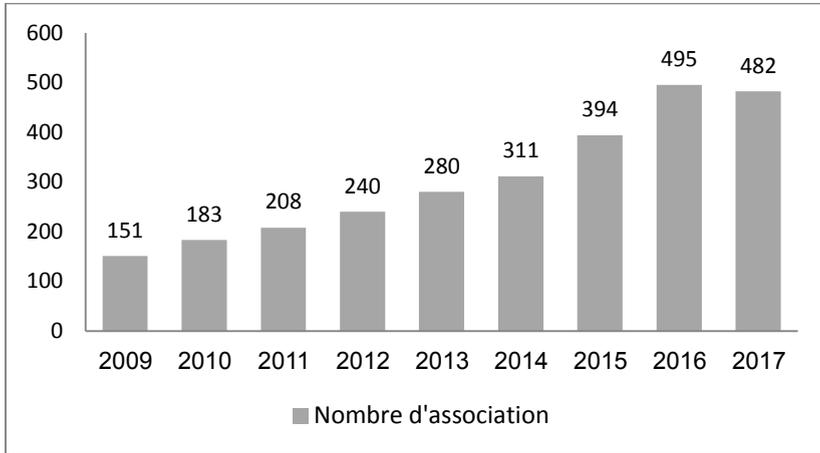
(5) Lors de notre discussion, l'interviewé a soulevé le cas de l'INDH en 2005 avec l'exemple d'un point d'eau près d'une mosquée. Cette localisation ne correspondant pas aux particularités culturelles de la zone a fait que cet équipement n'a pas rempli sa fonction comme point de ravitaillement en eau par les femmes du douar.

(6) Entretiens réalisés le 19 avril 2019 avec le Chef du bureau des initiatives des quartiers et INDH.

(7) Entrevue réalisé le 19 avril 2019 avec le Chef du bureau des initiatives des quartiers et INDH.

noblesse, en la hissant au rôle de partenaire incontournable dans la mise en œuvre des plans de développements »⁽⁸⁾.

Figure n°2: Évolution du nombre d'associations dans la ville de Tiznit entre 2009 et 2017



Source : Commune de Tiznit

Trois ans après son élection, le président du conseil communal de Tiznit a organisé la deuxième rencontre annuelle avec les associations. Ce dispositif est institutionnalisé en vertu de la décision du conseil communal réuni en octobre 2008. Il est baptisé depuis « Forum annuel des associations locales » et constitue dès lors un espace d'échange, de dialogue et de concertation entre les acteurs locaux, au sein duquel sont abordés les sujets relatifs à la gestion du budget communal, les compétences communales en termes de planification urbaine, l'évaluation des décisions collectives et la concertation avec des associations autour des festivals thématiques.

Pour accompagner ces dispositifs, le conseil communal a introduit dans son organigramme, un « service de communication chargé des affaires générales, de la gestion des affaires des électeurs et de la vie associative ». Il a introduit également « une action transverse », celle des « initiatives des quartiers » ayant pour objectifs l'encadrement pour la création d'associations de quartier et le travail en commun pour le dallage et la propreté des quartiers. Pour accompagner ce chantier, un bulletin d'information nommé « *Madinati* » est édité par la commune de Tiznit pour communiquer sur ces réalisations.

(8) Entretien réalisé le 20/04/2019 avec le Directeur du centre culturel et éducatif Al Mers.

Au milieu de cette effervescence se cache une vraie bataille électorale. Car, lors des élections de 2003, le PPS a pris les commandes de la commune de Tiznit grâce à une coalition de six partis politiques (PPS, Al Aahdad dimocrati, Istiqlal, USFP, parti alliances des libertés et parti national démocrate). En effet, l'ensemble des partis politiques ayant obtenu des sièges au Conseil communal avait décidé de s'allier pour constituer une majorité politique contre le PJD. Ce dernier s'est retrouvé donc rangé dans l'opposition, bien qu'il ait obtenu le plus grand nombre de sièges pour un parti (11 sièges Voir tableau suivant) et considéré par l'opinion publique locale de l'époque, comme le parti ayant remporté les élections communales, la présidence du conseil communal de la ville devant lui revenir de fait.

Tableau n°11: Élections de 2003 : répartition des sièges obtenus par parti politique

Partis politiques	Nombre de sièges
PJD	11
PPS	6
Parti Al Aahd Addimocrati	2
PI	2
USFP	2
Parti Alliances des libertés	1
Parti National Démocrate	1
Total	25

Source : Commune de Tiznit

En 2009, le président Ouhammou a réussi à se maintenir aux commandes de la ville après son premier mandat. Cette fois-ci, il obtient avec son parti (le PPS) un résultat réconfortant avec la moitié des sièges, ce qui lui a permis de rester à la tête du conseil communal. Le parti PJD, s'est trouvé, pour une seconde fois, dans l'opposition après avoir largement perdu de sa popularité et de sa légitimité sur la scène politique locale (voir tableau suivant).

Tableau n°12: Elections de 2009 : répartition des sièges obtenus par parti politique

Partis politiques	Nombre de sièges
PPS	17
PJD	8
USFP	6
RNI	4
Total	35

Source : Commune de Tiznit

Mais, après douze années aux commandes du conseil, le PPS va céder la gestion de la chose locale à son rival, le PJD qui va lui succéder lors des élections communales de 2015. L'équipe sortante est arrivée en seconde position avec sept sièges (soit la moitié des sièges gagnés lors des élections précédentes), derrière le (PJD) qui a obtenu 14 sièges parmi les 35 en lice. L'USFP, allié traditionnel du PPS au niveau local, est arrivé troisième avec six sièges (voir tableau ci-après). Cette fois-ci, le jeu des coalitions contre le PJD ne pouvait pas fonctionner. C'est la logique des coalitions nationales formant le gouvernement autour du PJD qui a pris le dessus. Les élus du PPS et du RNI se sont rangés derrière la tête de liste du PJD ; Monsieur Brahim Boughden a été élu président du conseil communal avec 29/35 voix devant l'abstention des élus de l'USFP. La gestion communale de Tiznit est désormais le fait d'une nouvelle « coalition » composée du PJD, du PPS et du RNI.

Tableau n°13 : Élections de 2015 : répartition des sièges obtenus par parti politique

Partis politiques	Candidat	Nombre de suffrage	Nombre de sièges
PJD	Ibrahim Boughadne	4875	14
PPS	Abdelatif Ouammou	2674	7
USFP	Lahcen Bounouari	2133	6
RNI	Mohamed Cheikh	1344	4
PAM	Ahmed idyaz	1289	4
PI	Abdellah Kaghrabou	455	0

Source : Commune de Tiznit

Ce revirement de situation, inattendu au moins dans le cas de Tiznit, suit certainement les coalitions nationales autour d'un PJD moins isolé. Mais il s'explique aussi en grande partie par le mode de traitement par l'équipe sortante d'un enjeu local de premier plan, la

médina. En effet, la stratégie de réhabilitation de la médina a été élaborée dans le cadre du PCD de la ville dans lequel une vision globale sur la mise à niveau de cette cité et sa réhabilitation a été validée. Un ensemble d'actions y ont été programmées incluant notamment le projet de classement de la médina au Patrimoine de l'humanité, l'encouragement et l'encadrement de la constitution d'associations de quartiers, le traitement des maisons en ruine et la piétonnisation. Mais ce plan de sauvegarde de la médina (PSAM) a souffert d'une rumeur, selon laquelle « *les habitations qui ne respectaient pas la distance réglementaire par rapport à la muraille allaient être détruites* ». Des rumeurs qui ont desservi l'équipe sortante lors des élections alors que le PSAM envisageait la réhabilitation de monuments emblématiques (Ain Aqdim ou la kasbah Aghenaj), la construction de nouveaux équipements et proposait une vision patrimoniale pour la ville.

Entre nouvelle et ancienne équipe communale

Les entretiens menés auprès de nos personnes ressources⁽⁹⁾, montrent clairement que les formes et mécanismes de participation mis en place par l'ancienne équipe communale devançaient déjà les textes et les incitations mises en place par l'État, en la matière. « *À l'état actuel des choses, les textes de lois posent plus de problèmes qu'ils n'en résolvent. Ils ne laissent aucune flexibilité pour la mise en place de démarches participatives comme ils l'entendent ou comme le contexte local l'impose. Le succès enregistré par les initiatives des quartiers est sans appel. En ajoutant que même avec les lois et les règlements et en l'absence d'une volonté politique ferme de la part du conseil dirigeant, toutes ces initiatives ne trouveront pas preneur. Mais restons optimistes !* »⁽¹⁰⁾.

Aussi, la suspension des « initiatives de quartiers » menées depuis 2008, par un pouvoir municipal volontariste accentue ce sentiment. Selon les déclarations de nos interviewés (anciens élus communaux), « *l'actuel conseil a « suspendu » ce mécanisme et l'a « supplanté » par une nouvelle forme de consultation caractérisant une approche du « cas par cas » pour éviter tout mécontentement de masse. L'actuel conseil a privilégié de s'adresser directement aux citoyens et aux*

(9) Entretiens réalisés le 19/04/2019 avec le Chef de service de la communication à la Municipalité de Tiznit et Vice-président chargé de la culture, la mémoire et la coopération, Responsable de l'action associative.

(10) Entretien réalisé le 19/04/2019 avec le Vice-président chargé de la culture, la mémoire et la coopération.

associations. Cette nouvelle stratégie se matérialise par la réponse à des besoins fragmentés émanant des personnes touchées directement et ne s'inscrit pas dans une approche globale. Aussi, cette forme de « participation » paraît décontextualisée ou bien déterritorisée au moment où elle ne répond pas à une logique spatiale, mais plus à une logique d'intérêt particulier d'individus ou d'associations ». Le recours à cette forme de proximité s'expliquerait, selon nos interviewés, par des raisons politistes et électoralistes.

2. Les mécanismes de participation : Retour sur l'expérience de Tiznit

Il semble pertinent de revenir sur les anciens mécanismes de participation dans la ville de Tiznit. Le dispositif de participation à Tiznit est un mécanisme tridimensionnel. Si ces mécanismes de participation continuent partiellement à être mis en œuvre sur le terrain, il semble qu'ils ont perdu de leur importance compte tenu du changement de l'équipe dirigeante et de l'institutionnalisation de nouveaux dispositifs de participation citoyenne.

a. Les initiatives de quartiers

« **Les initiatives des quartiers** » est un mécanisme qui s'inscrit dans le cadre d'une démarche qui fait appel aux habitants et aux associations des quartiers dans l'appui à la gestion des espaces et des affaires qui concernent le quartier.

Cette initiative qui a commencé en 2004 et pendant les deux mandats du conseil communal (2004-2009 et 2009-2015), émane, selon les entretiens réalisés, de deux politiciens et alliés : Maître Ouammou (PPS) et Monsieur Bounouari (USFP).

À travers les délibérations du conseil communal, ils ont institué la démarche « initiatives de quartier » comme cadre institutionnel pour communiquer avec la population locale et comme plateforme d'échange et de discussion autour des occupations réelles des habitants. Dans ce sillage, les deux figures majeures de cette dynamique ont adopté le slogan suivant : « *c'est l'administration qui va chez le citoyen, pas l'inverse* »⁽¹¹⁾. La commune de Tiznit devait ainsi réduire l'écart existant entre les besoins réels des habitants et les actions et interventions de la commune, en partant des principes suivants : « *le diagnostic et les besoins émanent de la population* »⁽¹²⁾.

(11) الإدارة تنذهب إلى المواطن وليس العكس.

(12) Entretien réalisé le 19 avril 2019 avec le Chef du bureau des initiatives des quartiers et INDH

L'action communale est déclinée selon des priorités : « On travaille par priorité, les actions concernent autant le remplacement d'une ampoule dans la rue que la construction d'un centre culturel ou d'un stade », ajoute notre interviewé en citant Maître Ouammou. « Cette nouvelle manière de gérer la chose locale devait rendre une certaine confiance à la population locale dans l'action associative comme moyen de participation à la gestion des affaires locales ». Souligne-t-il. « Depuis, les citoyens sont de plus en plus impliqués dans les affaires locales à travers des propositions d'amélioration ou encore lorsqu'ils signalent des désagréments et anomalies liés à la vie au quotidien dans leur quartier (la propreté, l'éclairage public, l'assainissement, les espaces verts, etc) ». Ce mécanisme est assimilé aux maisons de quartier en France « soit des structures qui s'apparentent à la municipalité avec un conseil parallèle au conseil municipal »⁽¹³⁾.

Sur le volet du fonctionnement, la ville de Tiznit a été subdivisée en six initiatives (pour la période 2004-2009), étendues à huit initiatives (pour la période 2009-2016) associées aux 18 quartiers de Tiznit (réparties sur les quatre arrondissements administratifs de la Commune). Ces initiatives sont pilotées chacune par un vice-président, 2 à 3 membres du conseil, deux techniciens, le conseil du centre ainsi qu'une cellule de coordination. Depuis 2004, date de lancement de ces initiatives, le nombre de projets n'a pas cessé d'augmenter touchant des domaines variés : le volet physique (dallage et revêtements des ruelles, des places, des espaces verts), social (réalisation des équipements) et culturel (organisation de manifestations). Le succès qu'ont connu ces initiatives de quartiers, dès leur lancement, a été à l'origine de la décision prise par le Conseil en 2009 d'en faire une composante principale de son organisation.⁽¹⁴⁾

Actuellement, le nouveau conseil communal dirigeant est entrain de penser à une nouvelle formule de l'initiative des quartiers, d'autant plus qu'en 2010 la ville de Tiznit avait été inscrite au programme de lutte contre l'exclusion sociale en milieu urbain⁽¹⁵⁾ de l'INDH qui désignait des quartiers cibles.

(13) Entretien réalisé le 19 avril 2019 avec le Chef du bureau des initiatives des quartiers et INDH

(14) Voir Annexe n°: Organigramme de la commune de Tiznit (2004-2009 et 2009-20015).

(15) Entretien réalisé le 19 avril 2019 avec le Chef du bureau des initiatives des quartiers et INDH

b. Le forum annuel des associations

La deuxième branche du dispositif de participation instauré par le conseil communal de Tiznit durant la période de Maitre Ouammou est « le forum annuel des associations »⁽¹⁶⁾. Organisé pour la première fois en 2006, le forum des associations était une occasion de rencontres entre différents acteurs publics et privés. Deux ans plus tard, en 2008, le conseil municipal de Tiznit a décidé d'institutionnaliser cette initiative. Depuis, la rencontre des associations s'est transformée en forum des associations organisé durant le mois d'octobre de chaque année. Ce forum annuel des associations est considéré comme une plateforme de discussion et de consultation qui associe chaque année les acteurs associatifs avec les responsables communaux et ceux des services extérieurs autour des thématiques jugées prioritaires du développement local dans la commune.

Le forum est organisé pendant une journée, à laquelle sont conviés l'ensemble des acteurs territoriaux (associations, services extérieurs, autorités locales). Selon les déclarations des responsables de l'organisation de cet événement *« des lettres d'invitation sont transmises alors à tous les acteurs locaux. Après une séance plénière durant laquelle les représentants de la commune présentent les rapports de réalisation et un état d'avancement des différents projets sur lesquels ils se sont engagés, des ateliers thématiques, sont montés permettant aux participants de confronter, de discuter et de partager les visions entre les acteurs associatifs et les représentants de la commune. Lors de ces ateliers, les participants sont invités à proposer des actions et des projets à intégrer dans la planification globale de la commune dans le but de concevoir des prestations de services adaptées aux attentes de la population. Il constitue également une occasion pour évaluer les réalisations de la municipalité. Les recommandations issues des ateliers thématiques⁽¹⁷⁾ du forum sont à l'origine de la plupart des projets inscrits dans le plan d'action de la commune et en même temps un outil de suivi et évaluation des actions lancées »*.

(16) En revenant sur les thématiques des anciennes éditions du forum, il en ressort que certaines éditions étaient, précises et pertinente, telle que celle de la 3^e édition portant sur le budget participatif et de la 11^e édition qui traitaient du plan d'action communal. Entre les deux on se perd dans des intitulés longs et vagues.

(17) Ces ateliers thématiques sont au nombre de cinq à savoir : 1 Culture et patrimoine, 2 santé et affaires sociales, 3 éducation, sport et animation, 4 Commerce, tourisme et artisanat, 5 environnement et initiatives des quartiers. Un sixième atelier thématique a été introduit en 2011 en l'occurrence : développement des mécanismes de gouvernance et de participation.

Si le forum des associations est maintenu comme plateforme de participation et d'échanges, il reste, selon nos interviewés, un espace « instrumentalisé » dans le sens où la dernière édition a vu la participation du Ministre porte-parole du gouvernement (PJD). Pour les membres de l'ancien conseil, « *l'actuel conseil tente de doter le forum d'une symbolique particulière. L'apparition d'une personnalité dite « de poids et à caractère national » devient la caractéristique majeure de l'événement et estompe par conséquent son rôle* ». Dans le cadre cette logique, « *l'édition du 05 octobre 2019 du forum annuel des associations a été marquée par l'adoption de « la charte communale de communication » et a vu la participation de plusieurs communes au niveau national (Meknès, Khémisset, Larache, Taroudant) ainsi que le Ministère Délégué Chargé des Relations avec le Parlement et de la société civile* ».

c. Le budget « dit » participatif

La troisième et dernière branche de ce dispositif de participation est « le budget participatif ». C'est un mécanisme de budgétisation des projets qui permet de contourner les contraintes imposées par la nomenclature budgétaire gérant les finances locales des communes. À travers ce moyen, la commune était en mesure d'inclure les différents projets issus des forums des associations et des initiatives des quartiers soumis par les différents comités de quartier. Ces projets sont inscrits, donc, à l'ordre du jour des conseils communaux pour délibération, en vue de leur intégration dans le programme prévisionnel du budget municipal.

L'expérience du Budget Participatif de la commune de Tiznit présente la particularité d'être autonome et indépendante de l'action des acteurs internationaux de la coopération (Goehrs, 2017) à l'inverse des villes de Chefchaouen, Larache et Tétouan. Le processus du Budget Participatif de la commune de Tiznit pourrait, dans ce sens, être rapproché de l'expérience de Porto Alegre, non pas en raison d'une similitude des mécanismes mis en place, mais en raison de la détermination de l'équipe communale à définir un modèle participatif autonome. Il est dit budget participatif car formalisé avec la population ou dans le cadre des recommandations du forum des associations. Autrement dit, toute budgétisation de projets dans le cadre du plan d'action de la commune émanant d'une concertation avec la population ou la société civile est considérée comme étant un budget participatif du moment où lesdits projets sont le fruit d'une participation et concertation puisqu'aucune rubrique des finances communales ne contient ce type de projet.

Dans ce sens, le budget participatif n'est pas un dispositif à part entière, mais un mécanisme de budgétisation des projets concertés. Également, le budget participatif, tel que pratiqué à Tiznit, diffère, dans sa conception, de celle connue à l'échelle internationale.

4. Les nouveaux dispositifs de la participation prévus par la loi 113-14

Les dernières élections ont été organisées en septembre 2015 sous l'égide d'un dispositif législatif consacrant la volonté d'une nouvelle génération de réformes dans les domaines de la déconcentration et de la décentralisation. Ce nouveau cadre place la région au centre de l'édifice institutionnel du pays, harmonise davantage la Charte Communale actuelle avec les dispositions de la Constitution, consolide la place des provinces et des préfectures en les séparant des services de l'administration territoriale relevant de l'Etat et en les dotant d'attributions dans les domaines du développement.

Parmi les autres nouveautés, il y a lieu de citer : l'Instance Consultative de l'Équité, de l'Égalité des Chances et de l'Approche Genre (ICEECAG) et le Conseil des Jeunes. Théoriquement, le citoyen contribue désormais à l'enrichissement des sessions du conseil et intervient dans le contrôle de ses actions à travers la participation des associations à la création d'instances consultatives dont la mission est de mettre en place des partenariats avec la société civile.

La création récente de ces dispositifs n'offre pas le recul historique nécessaire pour apprécier l'impact de ces nouvelles structures sur la gestion de la chose locale. En revanche, il semble pertinent d'aborder ces instances sous l'angle des conditions de leur création et de décrire les circonstances dans lesquelles elles ont vu le jour.

a. L'Instance consultative de l'équité, de l'égalité des chances et de l'approche genre (IEECAG)

Dans notre cas, « l'Instance consultative de l'équité, de l'égalité des chances et de l'approche genre » a vu le jour par un arrêté communal en date du mai 2016 qui en précise l'objectif, la composition et la mission.

Dans le cadre de la mise en œuvre de la loi organique 113-14, la Municipalité de Tiznit, à l'instar des autres collectivités de royaume, a mis en place en mai 2016, l'IEECAG. Cette instance n'a complété ses structures que récemment.

Avant son institution, la municipalité de Tiznit a émis un appel à manifestation d'intérêt auprès des citoyens et de la société civile pour manifester leur intérêt en faisant recours à plusieurs canaux de

communication (affichage au niveau des locaux de la commune et des centres sociaux, page facebook de la commune. L'annonce est relayée par la presse électronique locale⁽¹⁸⁾.) Au terme de cette phase, la commune de Tiznit a reçu 72 demandes d'adhésion dont 22 ont été rejetées après études et examen par le conseil communal. Après des entretiens de sélection avec les candidats par une commission communale, une liste de 50 membres a été retenue et rendue publique suite aux délibérations du conseil de mai 2016.

Cette situation paraît poser problème. Car, si Tiznit est connu par la « richesse et l'épaisseur » de son tissu associatif qui avoisine les 500 associations dans différents domaines, comment peut-on comprendre le nombre, très limité, de demande d'adhésion ? Les autres formes de participation que sont, le forum des associations ou les initiatives des quartiers, instaurées depuis fort longtemps et ancrées dans la pratique locale seraient restées préférables pour les associations ou encore serait ce un désaveu de l'ensemble du tissu associatif de Tiznit qui ne croirait plus en ces formes de participation ?

L'analyse de la composition de cette instance laisse apparaître une hétérogénéité des profils « choisis » à l'inverse de la composition du conseil communal qui paraît plus homogène du point de vue des catégories socio professionnelles (CSP). Si l'ensemble des membres de l'instance consultative de l'équité, de l'égalité des chances et de l'approche genre a eu un parcours associatif par le passé, seuls neuf d'entre eux, soit un peu moins du 20 %, sont toujours actifs dans le domaine associatif, dont une majorité de femmes (7 sur 9). Ces dernières représentent 36% de l'effectif total de cette instance. Sur le plan des CSP, les fonctionnaires (fonctionnaires, enseignant, retraités de la fonction publique) restent majoritaires, représentant plus de 40% de l'effectif total, suivi par les étudiants et une catégorie décrite sur les listes fournies « d'acteurs associatifs » avec 18% chacun.

On voit bien le désintérêt total ou partiel du tissu associatif dans la constitution et le statut des membres de cette instance, marqué par le faible nombre et le type d'acteurs associatifs : à majorité des femmes représentant des associations dites associations de soutien public (جمعيات الدعم العمومي) à l'exception de l'association Balssam qui prend en charge des orphelins. Cette configuration est justifiée par les élus PJD du nouveau conseil communal par « *la recherche d'une plus grande représentativité de la population Tizniti* ». Mais, le caractère consultatif de cette structure expliquerait aussi cette situation qui ne

(18) Exemple : <https://www.tizpress.com/86122>

motiverait pas les associations actives sur le terrain. Ces dernières considèrent que les formes actuelles sont plus pratiques et permettent de suivre de près les réalisations du conseil communal surtout lors du forum des associations qui fixe la *road map* de la commune pour l'année à venir, lui-même devenu, malheureusement, « une rencontre à caractère politique » selon les acteurs associatifs que nous avons rencontrés.

Dans son fonctionnement, le caractère consultatif a compromis aussi la vitalité de l'équipe qui pâtit toujours de l'absence d'un plan d'action⁽¹⁹⁾ et se trouve dans une situation de passivité vis-à-vis du conseil⁽²⁰⁾ qui lui a permis, sur invitation, de participer en tant qu'observateur/participant aux différentes rencontres de consultation menées par le conseil communal ; les ateliers consultatifs dans le cadre de la préparation du PAC 2017-2022, le forum de diagnostic participatif tenu le 22 juin 2016, les rencontres consultatives avec les habitants, les associations et les services extérieurs pour discuter les résultats de l'étude d'un plan touristique pour la médina de Tiznit dans le cadre du programme Madinati (menée par le BET SMIT), la rencontre consultative sur « Quel enseignement supérieur pour Tiznit », et la préparation de l'axe budget participatif dans le cadre du forum annuel des associations.

La naissance de cette structure à caractère consultatif sous « *une contrainte d'ordre légale* », l'a cantonné dans le procédural. Les nouveaux élus de la commune s'intéressent plus au dispositif qu'à son impact sur le terrain dans le cadre de la promotion d'une démocratie participative. Pour eux, ce dispositif est jugé comme une condition pour la validation de leur Plan d'Action Communal (PAC).

Parallèlement, pour la coordinatrice nationale du Carrefour Associatif, « *le caractère consultatif pourrait conduire à son déficit par rapport aux projections du législateur, car c'est une instance qui se prononce sur des propositions, mais pas sur des décisions. Cette situation conduirait à la dévalorisation de l'instance. Or, cette structure met entre les mains du politique un capital humain, des experts à zéro dirham capables de consolider la collaboration et le partenariat entre la commune et la société civile et des citoyens puisqu'elle peut servir d'outil pour collecter les doléances de la population en organisant des ateliers consultatifs autour de*

(19) Entretien réalisé le 15 avril 2019 avec le Chef de service de la communication à la Municipalité de Tiznit.

(20) Entretien avec le Chef de service de la communication à la Municipalité de Tiznit.

thématiques qui touchent le quotidien des populations. Aussi, cette structure devrait être dans l'action et non plus dans l'attente d'avis de consultation émanant du président du conseil, car c'est un canal efficace qui fait remonter les données directement du terrain de part le profil de ses membres ».

Autre élément fondamental, les mécanismes de fonctionnement de l'instance : la loi organique sur les communes, instituant l'instance (article 119), stipule que cette entité fonctionne selon des modalités précisées par le règlement intérieur de la commune qui doit fixer entre autres les sources de financement de l'instance, les modalités de dépôt, de suivi et de réponse du conseil communal par rapport aux avis consultatifs formulés par l'instance, la question du renforcement des capacités des membres de l'instance « *en termes de contenus et approches afin de leur assurer un passage fructueux et pouvoir acquérir des compétences* ». L'instance est invitée à avoir son propre règlement intérieur qui précise exactement son mode de fonctionnement, les modalités de coordination entre le conseil et l'instance, le processus de validation des avis.

Si dans le cas de Tiznit, ces points ont été abordés par le règlement intérieur de la commune de Tiznit, la question centrale reste le degré d'autonomie de cette instance entièrement façonnée par le nouveau conseil communal et placée sous la présidence du président du conseil (ou son représentant). Une situation inédite qui altère l'objectif même d'une force de proposition et de consultation.

b. Le conseil local des jeunes

Dans la continuité de la mise en œuvre des dispositions légales contenues dans la Constitution de 2011⁽²¹⁾ et la loi organique 113-14⁽²²⁾ le conseil communal de Tiznit a décidé, en mai 2018, de mettre en place « un conseil local des jeunes ». Cette initiative s'inscrit, en outre, dans la lignée de « la charte de la ville éducatrice » adoptée par le conseil communal en juillet 2018 et les recommandations des ateliers thématiques du forum des associations lors de sa 13^{ème} édition⁽²³⁾.

Mon séjour sur le terrain a coïncidé avec la mise en place des dernières démarches légales pour la création du conseil local des

(21) Articles 12, 13, 14, 15, 26, 29, 33, 139 et 170 de la Constitution de 2011.

(22) Articles 119, 120 et 121 de la loi organique sur les communes.

(23) Cette édition a été tenu le 29 septembre 2019 à la maison des jeune Almokawama avait pour thématique « le conseil local des jeune un mécanisme pour le renforcement de la démocratie participative ».

jeunes de Tiznit. Ce conseil, selon le règlement intérieur, est composé de 50 jeunes.

Suite à l'appel à manifestation d'intérêt lancé par la commune, 92 jeunes Tiznitis se sont manifestés en déposant leur candidature auprès de la commune dont seulement 68 jeunes ont été déclarés éligibles selon les critères définis par la commune dans l'appel à manifestation d'intérêt. Les entretiens de sélection organisés le 15 septembre 2019 par deux commissions composées chacune de cinq membres et un rapporteur⁽²⁴⁾, n'ont permis de retenir que 36 personnes sur les 44 qui ont répondu présents à la convocation de conseil communal et ce à l'aune des 10 critères fixés par la commission de sélection. À l'issue de cette dernière étape, le conseil communal de Tiznit a annoncé officiellement la liste des membres du conseil local des jeunes et les a invités à la constitution de ses organes (commissions thématiques) et à l'élection des membres du bureau. Ainsi, en plus du coordinateur du conseil, le bureau est composé de six membres auxquels s'adjoignent cinq présidents de commission et leurs suppléants. La coordination du conseil local des jeunes de Tiznit est revenue à une figure associative connue et active au niveau local. Car, déjà, président de la section locale de l'association Chouaala, président de la fédération des associations de Tiznit et membre actif du Réseau des Associations de la Réserve de Biosphère Arganeraie (RARBA).

Ensuite, le réseau RARBA, dans le cadre d'un partenariat avec la commune de Tiznit a accompagné le conseil communal pour expliquer aux futurs membres du conseil des jeunes leurs droits et obligations dans l'exercice de leurs missions⁽²⁵⁾ tout en leur précisant que le conseil des jeunes pouvait présenter à son initiative des mémorandums ou insérer des points à discuter dans l'ordre du jour du conseil

(24) Les deux commissions ont été composées de 6 membres dont un rapporteur. La première commission : le représentant du directeur régional du ministère de la culture, la cheffe du bureau de la coopération et du partenariat (commune), le représentant du président du conseil communal de Tiznit, NouhAarab membre communal.

La deuxième commission : le représentant de la direction provinciale du ministère de la jeunesse et des sports de Tiznit, le directeur des services communaux de la commune de Tiznit, le représentant de la direction provinciale de l'académie régionale de l'éducation et de la formation, le président de la commission des affaires culturelles et sportive (commune), le représentant de la délégation provinciale de l'entre-aide nationale, le représentant de la division des affaires économiques, sociales, culturelles et sportives.

(25) Cette initiative s'est inscrite dans le cadre du projet « *la société civile et la démocratie participative* ».

communal pour débattre des questions qui touchent de près ou de loin la question des jeunes de la ville.

Dès sa constitution, le conseil a posé alors des questions aux acteurs associatifs interrogés. Ainsi, les candidats potentiels de plus de 30 ans n'ont pas apprécié la limitation d'âge à 30 ans. Pour ce fonctionnaire de la commune, l'accompagnement et l'appui du conseil par le réseau RARBA a été une erreur : « *pourquoi cette activité en ce moment, et pourquoi elle est portée par une association qui se "veut" garante de la question de la participation citoyenne au sein de la commune* ». Enfin, même certains membres du conseil des jeunes, dont son président, n'admettaient toujours pas que ce dernier reste une simple instance consultative.

Cette instance est vécue comme une régression pour les élus de l'ancienne majorité du conseil communal pour qui⁽²⁶⁾ les formes et mécanismes de participation mis en place par l'ancien conseil communal devançaient les textes et les incitations mises en place par l'Etat, en la matière.

Ces commentaires montrent bien un effet de contexte local. Une histoire des dispositifs participatifs qui a marqué les acteurs associatifs. Les nouveaux dispositifs « réglementaires » ne peuvent qu'être jugés à l'aune des expériences passées et des acquis dans la relation (conseil municipal/mouvement associatif).

5. Les nouveaux dispositifs, non prévus par la loi 113-14

Le nouveau conseil communal de 2015, à travers la GIZ, partenaire historique de la DGCL, a été sollicité pour accompagner la commune dans la mise en œuvre de « la charte Tiznit ville éducatrice » et la « charte de la communication communale » et ce, suite à la réussite du projet pilote relatif au Concours d'Idées des Jeunes, conduit dans le cadre du REMAGP⁽²⁷⁾ en marge du programme CoMun initié par la GIZ et la DGCL et qui est à sa deuxième édition.

Ainsi, dans le cadre de la mise en œuvre de son approche de participation, la commune de Tiznit en partenariat avec la GIZ ont mis en place un dispositif de participation basé sur la constitution d'un « *pôle de compétence* » chargé de la mise en œuvre et du suivi-évaluation des projets nécessitant une approche participative. Ce pôle

(26) Entretien réalisé le 19/04/2019 avec le Chef du bureau des initiatives des quartiers et INDH.

(27) Réseau Marocain de la Gouvernance Participative.

de compétence est constitué de fonctionnaires communaux qui ont subi une série de formations (en matière d'animation des rencontres/ateliers, de participation et de consultation), et qui serait le principal interlocuteur des citoyens et des associations. Dans le même ordre d'idée, la commune est en phase de mise en place d'un système d'accueil et de réclamation (à travers la plateforme *Chikaya*) pour traiter les doléances des usagers, toujours en collaboration avec la GIZ.

Ces dispositifs montrent tout l'intérêt porté par la nouvelle équipe communale à encadrer le tissu associatif sous de nouvelles formes et à profiter de son expertise.

6. Évolution du tissu associatif

a. Configuration du tissu associatif et sa relation au conseil communal

Tiznit est connue à l'échelle nationale par la dynamique de son tissu associatif. Mais aussi faut-il souligner que jusqu'en 2003, le nombre des associations dans la ville ne dépassait pas la vingtaine⁽²⁸⁾.

Mais le nombre des associations à partir de l'année 2004 n'a fait qu'augmenter de manière soutenue dans tous les domaines, pour atteindre les 482 associations en 2017 (voir tableau ci-après).

(28) Entretien réalisé le 19/04/2019 avec le Vice-président chargé de la culture, la mémoire et la coopération

Tableau n°14: Evolution des associations dans la ville de Tiznit entre 2009 et 2017

Associations par nature d'activités	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Asso. culturelles	45	57	64	69	90	100	127	159	119
Asso. environnementales	3	4	5	5	5	8	8	14	13
Asso. touristiques	2	2	2	3	3	3	4	5	5
Asso. professionnelles	10	10	11	14	15	18	32	45	49
Asso. Sociales	20	25	28	37	39	42	76	103	120
Asso. de quartier (médina)	8	9	12	13	14	20	20	27	28
Asso. de quartiers (ville nouvelle)	37	43	46	53	56	60	60	68	71
Asso. sportives	26	33	40	46	58	60	67	74	77
Total général	151	183	208	240	280	311	394	495	482
Asso. subventionnées	103	114	141	167	162	178	190	190	187
Variation	68,21%	62,30%	67,79%	69,58%	57,86%	57,23%	48,22%	38,38%	38,80%

Source : Commune de Tiznit

Plusieurs éléments expliquent ce phénomène devenu national. Mais à Tiznit, très tôt, l'ancien conseil communal a aussi encouragé la constitution des associations en les associant dans la mise en œuvre des plans de développement. L'ex-président du conseil communal M. Ouammou y a contribué. Il a également fondé, en collaboration avec de nombreux acteurs sociaux, une association pour le soutien aux malades et aux établissements sanitaires de la province de Tiznit en 1998 dite association « Bani »⁽²⁹⁾. Il a été président de ladite association de sa création à 2012.

Concernant la question des subventions accordées aux associations, ces dernières ont aussi connu une augmentation importante. Ces aides sont passées de 0,95M Dh en 2009 à 1,73M Dh en 2014, pour atteindre 1,87 M Dh en 2017. Cependant, ces aides aux associations sont marquées par du saupoudrage, une distribution qui a tendance à vouloir satisfaire l'ensemble des bénéficiaires. Cependant, malgré les efforts consentis par le conseil communal pour renforcer la ligne budgétaire réservée aux subventions, ces dernières ne parviennent pas à satisfaire l'ensemble des prétendants. À titre d'illustration, sur les 482 associations recensées, seules 187 ont pu bénéficier de la subvention, soit 38% de l'ensemble.

(29) BANI est une ONG marocaine, fondée en mars 1998 et reconnue d'utilité publique en juin 2004. BANI dispose d'un bureau de représentation à Paris depuis juillet 2003.

Tableau n°15 : Taux de couverture des associations ayant bénéficiées des subventions selon leurs natures d'activités par année

Associations par nature d'activités	2015			2016			2017		
	Nbr Asso	Nbr Asso subventionnée	Variation	Nbr Asso	Nbr Asso subventionnée	Variation	Nbr Asso	Nbr Asso subventionnée	Variation
Asso culturelles	127	69	54%	159	71	45%	119	65	55%
Asso environnementales	8	4	50%	14	3	21%	13	4	31%
Asso touristiques	4	2	50%	5	2	40%	5	0	0%
Asso professionnelles	32	5	16%	45	3	7%	49	6	12%
Asso Sociales	76	25	33%	103	32	31%	120	27	23%
Asso de quartiers (médiina)	20	15	75%	27	15	56%	28	14	50%
Asso de quartiers (ville nouvelle)	60	34	57%	68	34	50%	71	30	42%
Asso sportives	67	36	54%	74	30	41%	77	41	53%
Total général	394	190	48%	495	190	38%	482	187	39%

Source : données communales

La répartition des associations ayant bénéficié des subventions selon la nature de leurs activités (au titre des années 2015, 2016 et 2017), montre une légère baisse en 2017 par rapport à 2015 et 2014, tout en gardant la même configuration (avec une tendance à soutenir davantage les associations sportives et culturelles) (voir tableau ci-dessus).

En termes financiers, les 41 associations sportives s'accaparent presque la moitié (45%) du budget alloué par la commune à cet effet, alors que les 65 associations culturelles n'ont bénéficié que de 16% des ressources allouées (voir tableau ci-après).

Tableau n°16 : Répartition du budget de subvention selon leurs natures d'activités des associations par année

Associations par nature d'activités	2015		2016		2017	
	Montant	%	Montant	%	Montant	%
Asso. culturelles	230	12,37	234,5	12,89	300	16,05
Asso. Environnementales	20	1,08	23,5	1,29	19	1,02
Asso. touristiques	2	0,11	12	0,66	0	0,00
Asso. professionnelles	7	0,38	7	0,38	4,5	0,24
Asso. Sociales	503	27,06	451	24,79	583	31,19
Asso. de quartiers (médina)	75,5	4,06	68,5	3,77	52,5	2,81
Asso. de quartiers (ville nouvelle)	111,5	6,00	112,5	6,18	60	3,21
Asso. sportives	910	48,95	910	50,03	850	45,48
Total général	1859	100,00	1819	100,00	1869	100,00

Source : données communales

Suite aux délibérations du 12^{ème} forum des associations de 2017, le nouveau conseil communal voudrait instaurer un nouveau mode de subvention basé sur le projet. Ce nouveau mécanisme de subvention, en cours de mis en œuvre⁽³⁰⁾ aurait pour objectif (selon les membres du conseil) de :

- Instaurer le principe de contractualisation entre la commune et la société civile
- Renforcer la gouvernance et la transparence dans la gestion de l'opération de subvention
- Instaurer les bases de partenariat dans le cadre d'un contrat programme
- Soutenir les projets en cohérence avec les objectifs du PAC
- Offrir aux associations des ressources financières et logistiques pour la mise en œuvre de leurs projets

(30) A ce jour, il n'est pas possible d'évaluer de système d'octroi des subventions.

A noter également que l'ancien conseil communal avait entamé depuis 2009 une politique de partenariat avec les associations qui a été prolongé par le nouveau conseil.

Tableau n°17 : Les contrats de partenariat signés entre la commune et les associations locales entre 2013 et 2015

Domaines	2013	2014	2015
Culture	3	7	7
Sport	9	14	1
Economie	3	6	2
Développement territorial et environnement	0	0	1
Social	1	4	8
Travaux en ville	0	0	2
Total	16	31	21

Source : données communales

Pour les acteurs associatifs rencontrés, le nouveau conseil PJD adopte toujours une politique de saupoudrage et cherche à maintenir un certain équilibre entre les associations de tous bords. Il a lancé au mois d'avril 2019, un avis à l'attention des acteurs de la société civile pour déposer leur dossier afin de bénéficier de la subvention. Un nouveau mécanisme d'octroi d'aide sera appliqué. Nous le constatons clairement, le nouveau conseil communal cherche à s'épargner les critiques quant à sa gestion de sa relation au tissu associatif local.

b. Centres culturels et tissu associatif ; entre espaces d'encadrement et espaces d'autonomie.

En février 2004, ont été créés les Centres Socio-Culturels de proximité dénommés aujourd'hui « centre culturel et éducatif ». Ces centres sont au nombre de cinq, répartis sur l'ensemble de la ville. Deux ont été construits et équipés par la commune. Les trois autres sont le fruit d'un partenariat avec la fondation Mohamed V, qui s'était chargée de la construction desdits centres.

Le fonctionnement de ces centres est assujéti à deux principes : une couverture géographique et une gestion par la commune. En effet, chaque centre couvre le territoire d'un quartier. Il accueille les associations du quartier ainsi que leurs activités et fait également office de siège social des associations. La gestion du centre est assurée par un fonctionnaire de la commune, nommé par le président du conseil communal en tant que directeur du centre et principal interlocuteur des

associations. Ainsi, dans le cadre d'une approche dite participative pour la gestion du centre, il s'y tient chaque trois ans une assemblée générale pour l'élection d'un conseil des associations du centre. Ce dernier participe, à côté du directeur, au fonctionnement de cet équipement.

D'après les entretiens réalisés avec deux directeurs des centres considérés comme les plus actifs⁽³¹⁾, les avis sont divergents quant au rôle du centre et sa raison d'être. Si le premier insiste sur leur intérêt dans la formation des acteurs associatifs, l'autre s'interroge sur leur place dans la promotion de la culture. Ce dernier remet en question la conception architecturale même des centres qui s'apparente à des salles de réunions et ignore tout d'un centre à caractère éducatif et culturel.

Parallèlement à ces centres, Tiznit a vu l'émergence de nouveaux espaces culturels dits « privés », émanant d'une autre logique.

Ainsi en est-il de ceux des associations « l'blend »⁽³²⁾ et « Agraw Anamour » dans l'ancienne médina. Le co-fondateur du projet « l'blend »⁽³³⁾ a insisté sur le fait que ce local n'est pas un siège d'association, mais plutôt un espace créatif et de co-working et souligne que la conception même des locaux s'inscrit dans cette logique : *“nous sommes des amis et nous ne nous inscrivons pas dans un rapport hiérarchique (...) pour faire face aux contraintes d'accueil et de logistique que les centres de la commune n'offrent pas, cet espace est aménagé à la fois comme espace d'accueil avec un dortoir et espace de travail et d'activité ».*

Sur le plan du financement, le co-fondateur du “l'blend” précise que le financement de son association est “hybride”. Le montage financier préconisé par ces jeunes ne compte pas sur les subventions de la commune et se dirige vers des levées de fonds internationaux à travers la participation aux appels d'offres de financement lancés par les institutions étrangères ou moyennant ce qu'ils appellent « un membre donateur ». L'objectif de cette stratégie est d'assurer un financement pérenne et permanent du projet en mesure de couvrir les charges fixes (loyer, eau, électricité, internet, ...) et les charges de

(31) Entretien réalisé les 17 et 18/04/2019 avec le Directeur du centre culturel et éducatif Almars et le Directeur du centre culturel et éducatif Afarag

(32) “L'blend”, the Moroccanised version of “The Blend”. It is a Creative, Co-Working, Co-Living, and Maker space, based in Tiznit, Morocco.

We blend art, technology and entrepreneurship, to create a platform that drives social change. The Blend : A mixture of different substances or other things signifie en français le mélange.

(33) Entretien réalisé avec Aimane Idhajji, co fondateur

fonctionnement. Dans cette logique, le recours à la technologie devient un moyen privilégié et moins coûteux pour organiser des conférences animées par des experts internationaux.

Dans le cas de l'association Agraw Anamour, le positionnement est différent au niveau de la scène associative locale. En termes de financement ; il compte sur ses fonds propres. Au niveau de la démarche adoptée ; le porteur du projet présente son association (siège) comme un espace de débat, une sorte d'agora, qui implique les acteurs locaux, de la société civile et les citoyens. Il cite à cet effet, « *l'organisation par l'association d'un débat public le 17 mars 2019, autour de « l'expérience communale et enjeux de développement local*⁽³⁴⁾ ». *Cet événement a vu la participation du président du conseil communal de Tiznit. Il est qualifié de majeur, car il a été transmis en direct*⁽³⁵⁾ *via la page facebook officielle de l'association et a fait un large écho dans la ville. Le débat a touché toutes les questions relatives à la gestion locale ».*

Cette dynamique parallèle cherche en effet plus d'autonomisation⁽³⁶⁾. De par la nature de leurs activités, ces nouveaux espaces se distinguent par :

- Un nom innovant qui diffère des appellations traditionnelles des associations et une absence d'hierarchie dans le bureau de l'association ;
- Un aménagement moderne ou rustique qui rappelle les ambiances des start'up ou des musées ou maisons anciennes ;
- Un montage financier hybride ;
- Le recours à la technologie ;
- L'usage de l'anglais comme moyen de visibilité à l'international ou de Tachelhit pour un ancrage local ;
- Une programmation différenciée par rapport à l'offre (cinéma, café littéraire, formations, masters class, ...).

نقاش العمومي مع الاستاذ ابراهيم بوغضن حول موضوع التجربة الجماعية ورهانات التنمية المحلية (34)

(35) Lien vers la vidéo : <https://www.youtube.com/watch?v=fFKa7X668-w>. [Consulté le 25 avril 2019].

(36) Entretien réalisé le 18/04/2019 avec Le Fondateur d'AgrawAnamour.

7. Le tissu associatif, vers un nouveau rôle dans les dispositifs de participation

L'expérience accumulée sur le terrain pendant plusieurs années a permis à une partie du tissu associatif dans la ville de Tiznit de jouer un nouveau rôle dans le processus de participation citoyenne. Aujourd'hui, il ne s'inscrit plus dans des activités traditionnelles à caractère saisonnier, mais davantage dans une posture de débat public autour de la chose locale. Il devient un catalyseur, une force de proposition et une organisation qui tend de plus en plus vers l'autonomisation. Si les membres de l'association BANI ont choisi la prestation de service autour du ''développement'' comme leur nouveau champ de bataille, ceux du Réseau RARBA ont opté pour l'accompagnement des dispositifs participatifs. L'Association BANI pour le développement, le soutien aux établissements de santé et l'aide aux malades : une association de prestation de service

L'Association BANI pour le développement, le soutien aux établissements de santé et l'aide aux malades, bénéficie d'une longue histoire portée par des membres militants.

Monsieur Ibrahim Safini, membre fondateur et trésorier permanent de l'association BANI. Il est également président du conseil communal de la commune Arbiae Lkhassas. Son histoire militante a commencé dans les années 80 comme sympathisant du parti de l'USFP. « *Las des critiques et des paroles sans actes* »⁽³⁷⁾, il a décidé avec une poignée d'amis militants de fonder en 1992, l'association Lakhssas pour le développement.

Six années plus tard, en 1998, l'idée de la création de l'association BANI émerge. Elle trouve son origine dans une initiative qualifiée de « *louable* » d'un bienfaiteur qui avait à sa charge plusieurs malades atteints d'insuffisance rénale et dont « *le sort lui était lié et non pas à une institution de droit morale pérenne* ». Conscient de ce risque, ce bienfaiteur souhaitait « institutionnaliser l'acte de bienfaisance ». La question a été largement débattue et Mr.Safini a saisi l'occasion, en compagnie de deux autres membres et ont commencé les préparatifs ; plus de 70 associations ont été invitées, 16 ont répondu à l'appel et seulement deux associations sont restées après trois mois de préparation, à savoir l'association Lakhssas (fondée en 1993) et l'association Tamount Sahel (fondée en 1994).

(37) Entretien réalisé le 26 novembre 2019 avec le trésorier de l'Association Bani.

Le 8 Mars 1998, l'association a vu le jour à l'issue d'une assemblée générale constitutive. Depuis, l'association BANI va connaître un développement sans précédent et devenir un acteur majeur dans le soutien aux établissements de santé et l'aide aux malades. Les points forts de cette organisation résident dans ; le renouvellement régulier de ses instances de gouvernance, la disposition d'un bureau de représentation à Paris, sa reconnaissance d'utilité publique et sa participation au soutien des associations au niveau local et national. En vingt ans d'activité, l'association a signé plusieurs conventions avec ses partenaires dans différents domaines.

En 2014, l'association a connu un nouveau tournant en s'intéressant, en plus de la santé, au « *développement* » comme le souligne Mr.Safini. Le principal argument qui justifie ce choix stratégique c'est de « *donner un nouveau souffle à l'association* », souligne-t-il. Car, après plusieurs années d'activité dans le domaine de la santé et particulièrement la prise en charge des personnes atteintes d'insuffisance rénale, l'association BANI a acquis de l'expérience et a élargi ses activités, pour s'intéresser à la santé de la mère et de l'enfant avec l'organisation de campagnes mobiles dans les douars avec la participation d'organisations étrangères. Cet effort a été conclu avec la construction de « *la maison de la santé et d'accueil* ». Mr. Safini trouve que « *cette évolution est légitime dans le cas de l'association BANI car tout est lié. Dans la même année et après dix ans de mise en service du centre d'hémodialyse, l'association a cédé cet équipement au ministère de la santé qui, depuis 2014 veille à son bon fonctionnement. Cette décision a été motivée par le fait que le centre est devenu un vrai fardeau pour les finances de l'association (en termes de consommable) et dépend entièrement de l'implication du corps médical de l'hôpital provincial. Ce désengagement qui ne peut être interprété que positivement a permis à l'association de se concentrer davantage sur la santé de la mère et de l'enfant et de mettre en place un programme de campagne médicale mobile dans les douars et d'installer plusieurs équipements* ».

Pour améliorer son offre médicale, et particulièrement dans les domaines de la santé de la mère et de l'enfant, l'association BANI a mis en place trois dispositifs en ce sens dont le plus marquant est « *Dar Iwa Al Oum* » qui équivaut à *Dar Alwilada* dans l'offre du ministère de la Santé. Car l'association est consciente que les conditions d'accueil, sont un levier majeur pour réduire la mortalité infantile et les complications post accouchement. Ainsi, cette structure d'accueil avait pour objectifs de :

1. Réduire les délais de transfert (maison/hôpital) des femmes enceintes en milieu rural ;
2. Assurer un lieu d'accueil après accouchement pour les contrôles ou préparer le retour au village
3. Mettre un lieu d'hébergement à disposition des femmes rurales pour les rapprocher, en fin de grossesse, de l'hôpital.

Malheureusement, ce projet « *n'a pas connu une fin heureuse pour les membres de l'association, car il n'a pas eu les autorisations nécessaires du ministère de tutelle* »⁽³⁸⁾...*Pour valoriser cet équipement qui a coûté tout de même une bonne somme d'argent, BANI a décidé de le convertir en centre plurifonctionnel pour accueillir presque toutes les activités organisées par l'association* »⁽³⁹⁾.

Aujourd'hui, une partie du centre est aménagé en centre de formation et de renforcement des capacités axé sur la formation continue des infirmières et aides-soignantes. Le reste fait office de chambre pour héberger les équipes médicales ou les malades nécessitant un séjour au niveau de la ville pour pouvoir effectuer des examens complémentaires. Ainsi, l'association apporte de l'aide et du soutien à son partenaire incontournable dans ce domaine, en l'occurrence l'hôpital Hassan Premier de Tiznit, relevant du ministère de la Santé ainsi qu'aux acteurs de la société civile concernés.

Dans le même sens, l'association Bani a construit et équipé une résidence universitaire pour les étudiantes à Agadir. « *Nous avons constaté que les filles, et surtout celles issues du milieu rural, ne continuent pas leurs études supérieures par manque de structure d'accueil. Nous avons observé ce phénomène au niveau du collège et du lycée. Heureusement que les maisons de l'étudiante construites par l'Etat assurent cette fonction à ce niveau malgré la réticence des parents. À ce titre, nous avons décidé de compléter le maillon en installant cette structure pour permettre aux jeunes filles de la ville et du rural de continuer leurs études supérieures* »⁽⁴⁰⁾. La construction d'une résidence universitaire pour les étudiantes de la région s'inscrit aussi dans une logique d'autonomisation financière de l'association. Ce projet à caractère social est aussi un bien générateur de revenus pour équilibrer et pérenniser les finances de l'association. Cette

(38) Nos deux interviewés n'ont pas voulu discuter davantage de cette question et se sont arrêtés à ce niveau d'explication.

(39) Le trésorier de l'association.

(40) Ibid.

dernière ne devrait plus dépendre à 100% de la générosité de personnes. Il est vrai que les dons personnels constituent une bonne part des finances de l'association et que les dirigeants actuels savent comment mobiliser leurs carnets d'adresses pour collecter les fonds nécessaires pour l'engagement d'une activité, mais ils sont aussi pleinement conscients de l'intérêt pour l'association de compter sur des ressources propres pour couvrir au moins ses dépenses de fonctionnement et continuer à délivrer ses prestations.

Le siège de l'association accueille aussi aujourd'hui d'autres jeunes associations qui ont choisi de bénéficier des équipements de cette structure et de participer également aux activités menées par l'association BANI. Pour se faire, le bureau dirigeant de l'association (constitué de sept membres tous, cadres supérieurs ou de professions libérales) compte aussi sur des jeunes, comme l'actuel chargé de communication de Bani et acteur associatif ayant une histoire associative de près de 20 ans. Originaire de la région, il était déjà un membre actif au sein de l'association Lakhssas pour le développement.

Toutefois, jusqu'à présent, c'est le carnet d'adresses mobilisé par le groupe fondateur et le respect dont jouissent certains de ses membres qui ont joué en faveur du rayonnement local, régional et même international de l'association (arrivant même à disposer d'un bureau de représentation à Paris depuis juillet 2003).

Ainsi, l'expérience de l'association BANI donne quelques enseignements :

- Une capacité à la diversification de l'activité. Partis sur des questions de santé publique, ses membres ont pu élargir leur champ d'action à l'éducation, à la formation et à l'accueil des jeunes ;
- Une capacité aussi à intégrer des jeunes dans les organes dirigeants afin d'assurer une certaine continuité ;
- Un financement extérieur par des bienfaiteurs qui a marqué ses limites et une recherche d'un nouveau mode de financement (construction de résidence d'étudiants et location de logements étudiants) qui implique des chamboulements dans la gestion même de l'association, l'amenant à devenir une association-entreprise.

a. Le réseau RARBA ; un acteur majeur dans les nouveaux dispositifs participatifs

Le réseau RARBA a été constitué dans l'objectif de préserver la biosphère d'Argane dans la région à travers des activités ayant

caractère de développement local. Une structure nationale avec des compétences locales. Les activités de ce réseau, aujourd'hui, dépassent ses premières prérogatives pour s'étendre aux domaines relevant de l'actualité et de la chose locale afin que sa « force de frappe » soit très sensible et palpable au niveau local avec un écho étendu au niveau national, voire international.

Aujourd'hui, ce réseau, à travers le financement par la coopération internationale, s'intéresse au domaine de la participation citoyenne et s'active dans ce sens en organisant plusieurs ateliers d'appui, d'accompagnement, de renforcement de capacités. Ainsi en est-il du projet « Dynamiques locales pour le renforcement des capacités des femmes élues sur le territoire de Tiznit »⁽⁴¹⁾, mis en œuvre par le réseau en partenariat avec le Fonds de soutien à la promotion de la représentation des femmes. Il a pour objectifs spécifiques déclarés par ses membres de⁽⁴²⁾ :

- Renforcer les capacités des femmes élues en matière de procédures juridiques de gestion communale grâce à l'échange d'expériences entre les équipes élues.
- Renforcer les capacités des femmes élues en matière de communication, de mobilisation et de développement durable dans la Planification communale.
- Introduire la démocratie participative et son importance pour atteindre les objectifs qui concernent les droits économiques et sociaux des femmes (à travers l'activation d'organes consultatifs)
- Encourager et promouvoir les initiatives des femmes, soutenir et médiatiser les principales expériences des femmes à travers les médias et la presse écrite.

Suite aux discussions qui ont eu lieu au cours des sessions de formation dont elles ont bénéficié dans le cadre de ce projet, les femmes participantes ont fondé la « Coordination des femmes dans le domaine des réserves de biosphère pour le développement durable et la réalisation de la justice sociale et communautaire »⁽⁴³⁾ qui a donné naissance à la constitution du « Comité de coordination des femmes

(41) Le réseau a organisé une visite dans la ville de Taroudante du 29 novembre au 1er décembre.

(42) Entretiens réalisés avec Youssef Boumya et Madame Aicha, femme active sur la scène locale dans le domaine du tourisme, élue communale et gérante d'une maison d'hôte à Tiznit.

(43) Communiqué du 09 novembre 2019

pour la Réserve de biosphère de la province de Tiznit ». Cette coordination locale est constituée de huit femmes dont deux issues du milieu associatif et six conseillères communales.

Le RARBA se distingue aussi dans le cadre du projet « *société civile et de démocratie participative : renforcer la participation des acteurs au débat public et politique de Souss-Massa* » mis en œuvre par l'association Migration et développement en collaboration avec l'Association des femmes du Sud et le Forum des initiatives de jeunesse et financé par l'Union européenne et l'Agence française pour le développement. Il a ainsi, organisé, en octobre 2019, en partenariat avec la commune de Tiznit une rencontre portant sur « *l'appui et l'accompagnement du conseil des jeunes de Tiznit* »).

L'un des membres les plus dynamiques de ce réseau, Y.B, reste un jeune acteur associatif, président de la section locale de l'association *Chouaala*, une association à caractère national avec une représentativité locale. Ce jeune natif de Tata est, à la fois, président de l'association *Chouaala*, président de la fédération des associations de Tiznit, membre actif du RARBA et membre de l'USFP. Tous ces éléments ont fait que les projets précités se sont déplacés de l'association *Chouaala* vers le RARBA dans le cadre d'une convention de partenariat avec d'autres structures et un financement international.

Aujourd'hui, le RARBA a su mobiliser les ressources locales ainsi que des financements internationaux pour la mise en œuvre de projets portant sur les mécanismes participatifs et consultatifs dans les communes relevant de la province de Tiznit. La consistance de ces projets mis en œuvre par un consortium composé de l'association du Conseil des Jeunes de Tiznit⁽⁴⁴⁾, le RARBA et le Carrefour Associatif est soutenu par l'USAID, Global Civil Society Strengthening et Countpart International. Il a porté sur des diagnostics⁽⁴⁵⁾ des dispositifs participatifs prévus par la loi 113-14, puis a établi un mémorandum sur le travail de ces instances au niveau de la province de Tiznit, présenté aux communes concernées.

(44) Le conseil des jeunes de Tiznit est une association. A ne pas confondre avec le Conseil Local des Jeunes instauré par la loi organique sur les communes.

(45) « *des diagnostics des mécanismes participatifs et consultatifs prévus par la loi réglementaire 113.14 à travers l'organisation de rencontres avec les élus et les acteurs concernés et l'animation d'ateliers avec la société civile pour l'identification des problèmes et des obstacles qui obstruent le travail des instances consultatives de l'équité, de l'égalité des chances et de l'approche genre et le mécanisme de pétition au niveau local* » entretien avec un membre du réseau effectué le 27 novembre 2019

L'activité du réseau RARBA s'est largement étendue vers des activités d'appui et d'accompagnement et de renforcement des capacités des acteurs locaux concernés par les dispositifs participatifs. Tous ces projets sont marqués par une caractéristique commune : ils s'inscrivent dans le cadre d'un consortium d'associations locales couplé à un financement international.

Nous retrouvons, ici, une expertise reconnue au niveau international à certains acteurs associatifs dans le domaine de la formation en matière de droit, de procédures juridiques, de communication qui est mobilisée localement vis à vis des jeunes, des élus, des femmes. Face à eux, les nouveaux élus PJD de la commune, réagissent dans une logique de rattrapage et essayent de gagner du terrain en adoptant une attitude justifiée par l'application des dispositions réglementaires en ce sens ou en mettant en place de nouveaux dispositifs comme le pôle de compétence ou la plateforme *Chikaya*.

8. Conclusion : des dispositifs participatifs qui repositionnent les acteurs locaux

Tiznit est un cas atypique au Maroc. Très tôt, la municipalité a mis en place des mécanismes innovants de participation s'inscrivant dans la longue durée. La participation du tissu associatif local a été forte et s'est opérée dans de nombreux domaines (embellissement de la ville, centres sociaux-culturels, mères célibataires, jeunesse, projet de rénovation d'un quartier de la Médina). Ces résultats ont imprimé une implication des associations dans la programmation des politiques publiques, à leur budgétisation, mise en œuvre, évaluation, etc. (Heinrich Böll Stiftung, Goehrs, 2015). Par ailleurs, ces dispositifs ont fait émerger des réseaux d'associations dont l'expertise s'est imposée à l'international.

Depuis 2015, une nouvelle équipe aux commandes de la commune doit composer avec cet acteur majeur du contexte politique de Tiznit et du nouveau dispositif de participation prévu par la loi. Devenu procédural, n'ayant qu'un caractère consultatif et n'intéressant les élus communaux que pour valider leur Plan d'Action, le nouveau dispositif reste boudé par les principaux acteurs associatifs, davantage intéressés alors par leur place dans l'expertise financée par les bailleurs de fonds internationaux. Un rapprochement des intérêts s'est fait, alors, les élus du PJD s'adressant à eux pour toutes les formations, communications et renforcement des capacités que demande le nouveau cadre financé et épaulé par les bailleurs.

Toutefois, le tissu associatif a pu aussi développer des lieux autonomes regroupant des jeunes autour de questions culturelles. De

même que les élus du PJD, se méfiant des « ateliers de consultations » organisés par les associations pour faire remonter les doléances des populations, préférèrent mettre en place une plateforme des *chikayates* et un service communal dédié. Une manière d'individualiser les demandes et de ne pas passer par des relais entre eux et les populations.

Bibliographie

Affiche du projet Dynamiques locales pour le renforcement des capacités des femmes élues.

Appel à participation au programme de formation au profit des femmes élues dans le cadre du projet.

Arrête communal de création de l'instance consultative de l'équité, de l'égalité des chances et de l'approche genre.

Avis pour le dépôt des dossiers de subvention au titre de l'année 2019.

Avis relatif à la candidature au conseil local des jeunes de la ville de tiznit.

Carte des quartiers cibles de l'initiative des quartiers.

Chronologie du forum des associations 2008-2018.

Evolution des associations dans la ville de Tiznit entre 2009 et 2017.

Exposé des motifs sur le cahier des charges et actions de soutien aux associations.

Fiche synthétique du projet : mécanisme participatifs et consultatif dans les communes.

Fiche technique de Dar Iwa Al Oum.

Fiche technique de la résidence universitaire pour les étudiantes à Agadir.

Goehrs M. (2017). Budgets participatifs : S'approprier la dialectique de la gouvernance participative locale. *L'Année du Maghreb*, 16, pp. 223-244.

Houdret A. et Harnisch A. (2018). Decentralisation in Morocco: a solution to the 'Arab Spring'?. *The Journal of North African Studies*.

La constitution Marocaine, 2011.

La loi organique n°113/14 relative aux communes (BO 6440 du 18-02-2016).

Les contrats de partenariat signés entre la commune et la société civile entre 2013 et 2015.

Liste des associations de quartiers au niveau de la commune de Tiznit.

Liste des conventions de partenariat entre l'association Bani et ses partenaires.

Mémoire présenté par le Conseil des jeunes de Tiznit et le réseau RARBA aux communes de la province de Tiznit (en arabe).

OCDE. (s.a.). *Le rôle des élus au sein des communes du Maroc : vers une gouvernance locale plus proche des citoyens.*
<https://www.oecd.org/mena/governance/le-role-des-elus-au-sein-des-communes-du-maroc.pdf>

Projet de la charte de communication de la commune de Tiznit.

Règlement intérieur du Conseil Local des Jeunes-Tiznit.

Répartition du budget de subvention selon leurs natures d'activités des associations par année.

Trombinoscope de l'instance de l'équité, de l'égalité des chances et de l'approche genre.

LE BUDGET PARTICIPATIF A LARACHE ET CHEFCHAOUEN : UN « DISPOSITIF MODÈLE » FACE AUX DYNAMIQUES LOCALES

Sanae AL JEM⁽¹⁾ et *Samia NAKKOUCH*⁽²⁾

La diffusion de l'idéal participatif dans la scène internationale s'est imposée de manière plus ou moins spontanée suivant deux dynamiques asymétriques (Gaudin, 2010). D'une part, la multiplication d'initiatives « bottom up » et d'expériences locales de la participation, à l'image de celle du budget participatif de Porto Alegre, ont contribué à faire émerger de nouvelles dynamiques locales et à les enrichir, d'autre part, la circulation des modèles de la participation citoyenne ont été introduits comme « impératif » au développement local prenant comme justificatif « la démocratisation » de la gestion des territoires.

S'inscrire aujourd'hui dans le discours de participation citoyenne permet de renvoyer l'image du partenaire engagé et solide (Laroussi, 2009) vis-à-vis des bailleurs de fonds qui conditionnent l'accès aux financements par ce critère de performance citoyenne (Gaudin, 2010). Il permet aussi d'afficher un style d'actions et de normes porteurs de garanties à la « bonne gouvernance » et la proximité entre l'administration locale et les habitants (Sintomer, 2005). Cette valeur étiquetée à la participation comprend aussi un effet de saupoudrage via des actions démagogiques qui consistent à embellir et amplifier pour faire adhérer et obtenir gain de légitimité. Ces injonctions à la participation transforment les modes d'affirmation et de légitimation entre adeptes de ce style d'action et ceux qui ne l'adoptent pas, permettant de saisir les nouvelles sources et configurations de légitimité du pouvoir (Bono, 2010).

Le budget participatif comme mécanisme de codécision est censé représenter une implication des citoyens, notamment dans la gestion des ressources de la collectivité. Il est considéré comme un moyen de renforcer la démocratie locale par la matérialisation de cette volonté d'associer à la prise de décision directe à travers la coproduction des choix publics par les élus et citoyens (Targa, 2016).

(1) Sanae AL JEM, Docteur en Aménagement et Urbanisme, Professeure à l'École Nationale d'Architecture de Rabat.

(2) Samia NAKKOUCH Doctorante à l'Institut National d'Aménagement et d'Urbanisme, Rabat, Maroc.

L'appropriation du mécanisme du budget participatif a fait son entrée au Maroc par le biais d'initiatives locales, qui varient entre des initiatives portées par les acteurs locaux (cas du BP de Tiznit) ou celles initiées dans le cadre de programmes de coopération internationale (cas des communes du Nord).

L'objectif de ce texte est de saisir les modes d'appropriation du jeu des pratiques participatives entre modèles et adaptations locales, à travers l'analyse des expériences du Budget participatif établi dans le cadre du projet « Promotion de la culture de reddition des comptes » dans les communes urbaines de la Région Tanger-Tétouan-Al Hoceima.

Cette contribution propose une analyse du mécanisme du Budget Participatif expérimenté dans deux contextes différents : Larache et Chefchaouen, dans le cadre de ce projet commun.

Lancé en 2014, ce projet a porté sur la réhabilitation des Médinas des communes de la région du Nord. L'expérimentation du dispositif a varié selon chaque contexte. Ainsi en est-il de la portée du projet BP sur les configurations, pratiques et dynamiques des acteurs locaux dans les deux villes de Chefchaouen et Larache. Cette contribution met au premier plan l'importance des configurations locales dans l'adoption et l'adaptation des dispositifs modèles, et interroge plusieurs aspects des dynamiques enclenchées autour du Budget Participatif, notamment :

- Quelles sont les caractéristiques du montage du Budget participatif dans les villes de Larache et de Chefchaouen ?
- Comment les configurations locales conditionnent-elles l'adoption puis l'appropriation du dispositif ? Quelles logiques d'acteurs entrent en jeu dans la structuration du cadre du débat et la définition des règles du jeu participatif ?
- À quel point le dispositif du Budget Participatif a permis une capacitation des acteurs associatifs et sociaux à prendre part au développement local ? Quels sont les effets déclenchés du dispositif sur les dynamiques et la gestion locales ?

Ce texte est structuré en trois points ; i) le mécanisme, son processus et son montage, ii) les facteurs qui ont conditionné son adoption dans chaque contexte iii) les effets du budget participatif sur le jeu d'acteurs et sur la gestion locale.

1. LE PROJET BUDGET PARTICIPATIF : Ingénierie et Montage

Lancé en Octobre 2014, le Budget participatif a été initié dans le cadre du partenariat et de l'échange entre les villes méditerranéennes membres des réseaux FANSI et RMM⁽³⁾, en s'inspirant de l'expérience des villes andalouses.

Le processus nous a été décrit par plusieurs membres du groupe dit moteur du budget participatif : *« Le projet a débuté par la sensibilisation, la formation et l'accompagnement technique à la méthodologie et la mise en œuvre du BP au profit des élus, des fonctionnaires communaux et des organismes de la société civile à l'échelle locale, puis un appel à manifestation d'intérêt pour la sélection des associations participantes au jeu participatif.*

Des ateliers ont été organisés au fur et à mesure pour sensibiliser au mécanisme et définir/valider l'auto-règlement ou la convention BP fixant les règles du jeu, puis pour collecter, affiner et prioriser les projets pour la gestion et réhabilitation de la médina, objectif prédéterminé du dispositif. Les projets épurés ont été par la suite soumis à un vote public puis concrétisés et réalisés ».

Préparation : Définition des règles du jeu et du groupe moteur

La mise en pratique du budget participatif a été donnée à travers l'organisation du premier atelier qui visait à préparer un document d'organisation interne (dit auto-règlement) dans le cadre d'une approche dite participative. Pour un cadre communal membre du groupe moteur du budget participatif *« Il s'agissait d'instaurer les principes de l'approche participative, et ce, depuis le départ, à travers la mise en pratique du principe de l'auto-organisation⁽⁴⁾ ».*

(3) Fonds andalou des municipalités pour la solidarité internationale et Réseau Méditerranéen des Médinas ;

(4) Entretien avec un cadre communal membre du groupe moteur du budget participatif de Larache, 23/05/2019

Figure n°3 : Atelier Participatif de Validation de l'Auto –Règlement ; Proposition et collecte des idées-projets, Larache, Mai 2015



Illustration : Atelier Participatif de Validation de l'Auto –Règlement ; Proposition et collecte des idées-projets, Mai 2015.

« Les résultats des rencontres organisées dans le cadre de cet atelier ont servi de base pour l'élaboration d'un auto-règlement qui sert, à son tour, de base juridique pour l'organisation des groupes de travail du budget participatif. Il définit en quelque sorte les « règles du jeu » en précisant les rôles des différents acteurs et les mécanismes d'échange et de coopération entre les différents intervenants du projet ».

Pour le groupe moteur « L'auto-règlement fixe des « objectifs » qui concernent à la fois les principes qui régissent les rapports entre les différents intervenants dans le projet, ainsi que les critères de base à retrouver dans les projets éligibles à bénéficier d'une démarche participative. Est concernée par cette démarche toute personne faisant partie d'une instance de la société civile dans les Médinas, tant que ces personnes manifestent l'envie du travail participatif, et font preuve de dévouement pour participer à consacrer la culture de développement durable ».

Le groupe moteur, principalement formé de représentants permanents des associations participantes, représente le noyau de travail qui veille au bon déroulement du projet, avec l'assistance des représentants communaux qui encadrent le processus. Il met en place la stratégie générale d'intervention. Il définit les priorités et règle les contraintes et problèmes que peut rencontrer le projet lors de sa mise en œuvre. Le groupe moteur regroupe ainsi les « acteurs jugés

dynamiques » dans le milieu associatif, et fait appel à plusieurs cadres scientifiques et techniques du secteur public ou privé⁽⁵⁾.

Formalisation : Étude des propositions projets et priorisation

Le processus du budget participatif se compose principalement de 4 ateliers qui sont des espaces de discussion ouverts et d'échange censés couvrir les principaux problèmes de la Médina.

Durant la deuxième phase du projet, des ateliers ouverts au grand public ont été organisés pour sensibiliser la population de la Médina par rapport à cette nouvelle démarche de projet. « *Nous avons réuni les gens de la Médina, on leur a parlé de nos objectifs et de notre démarche, on a mené des discussions élargies avec les présents, et puis on les a invité à préparer des propositions de projet (quel qu'il soit) et puis de nous l'envoyer pour qu'on puisse étudier sa faisabilité* ⁽⁶⁾ ».

Les ateliers organisés travaillent sur les étapes suivantes :

- Proposition d'idées de projets : après validation du document organisationnel du projet, il s'agit de proposer des idées de projets qui correspondent aux besoins de la population ;
- Étude de faisabilité des projets : faire une étude approfondie des propositions et de leur faisabilité ;
- Définir les priorités des projets : choisir les projets en fonction des priorités ;

Au total, les participants ont bénéficié de plus de 15 formations en ateliers sur les objectifs, les outils et les techniques de mise en œuvre du budget participatif. Les ateliers ont été ouverts au public et des annonces publiques ont été lancées à travers des flyers, des invitations adressées aux organismes et associations, des courriers électroniques, les réseaux sociaux...

(5) On retrouve ce cas de figure à Larache dont le groupe moteur compte un BET spécialisé, une association de développement local, et une revue de press locale ;

(6) Entretien avec un cadre communal membre du groupe moteur du budget participatif, 23/05/2019

Figure n°4 : Des visites de terrains ont été planifiées pour permettre au groupe moteur de visualiser les différents projets proposés.



Figure n°5 : Priorisation des projets proposés lors des ateliers participatifs et de la journée de vote public à Chefchaouen en 2015.



Le choix des projets pour la Médina devait être adapté au financement prévu par le budget participatif ; de l'ordre des 600 000 Dh. Cette somme équivaut à peu près à 48% du financement total dédié au projet de budget participatif. Le reste du financement a été mobilisé à hauteur de 34% dans les missions de gestion et d'administration du projet, et de 18% pour financer les ateliers de formation et de sensibilisation.

Le vote public des projets est organisé lors d'un événement avec des stands et des affiches de présentation des projets objet du vote.

Mise en œuvre et évaluation

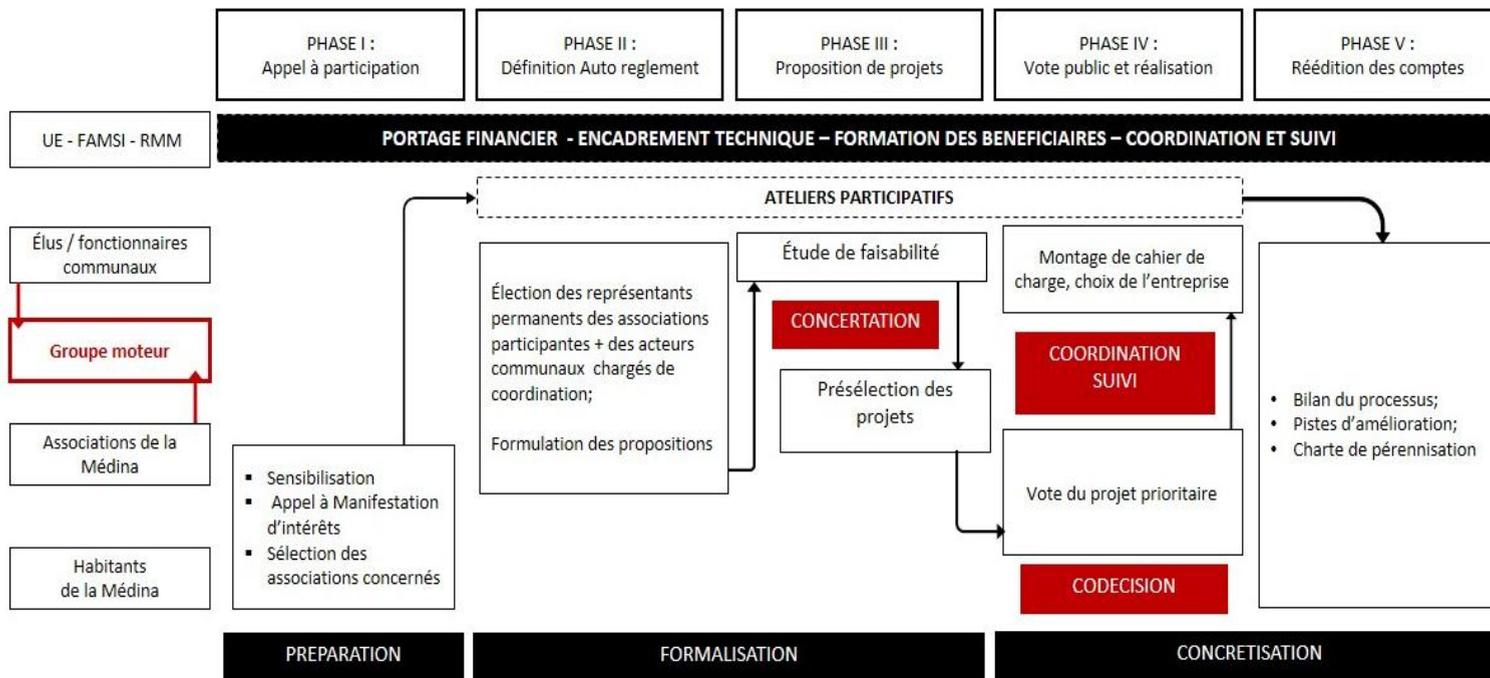
Après le choix du projet voté par une partie de la population de la Médina, la mise en œuvre commence. L'exécution des projets est entamée par les fonctionnaires communaux qui préparent les cahiers de charges et lancent les travaux. Lors de cette étape, le groupe moteur est sollicité ponctuellement pour le suivi des travaux.

L'organisation de la « Journée de reddition des comptes » était la dernière étape du projet « Promotion de la culture de reddition de comptes dans les communes urbaines de la Région Tanger-Tétouan-Al Hoceima - Budget Participatif 2014-2016 ».

Cette rencontre, ouverte au public, avait pour objectif d'informer l'ensemble des partenaires et la population de la Médina des détails financiers et techniques du projet, ainsi que d'évaluer le rôle du groupe moteur et les différentes interventions sur le terrain qui ont été faites durant les derniers mois. Suite à cette journée d'évaluation, une charte du budget participatif a été signée par les élus de la ville pour pérenniser cette initiative.

Le cycle du projet peut être résumé selon le graphe suivant :

Figure n°6: Cycle du budget participatif.



Source : Auteurs

Adoption et adaptations du dispositif : l'importance du contexte local

L'une des particularités d'un dispositif tel que le budget participatif résiderait dans sa construction collective, notamment dans la définition des règles du jeu au moyen de la convention entre les acteurs locaux, et l'engagement financier des autorités locales. Cette construction collective permettrait l'adaptation du dispositif au contexte local et son appropriation par les habitants (Bourdin et Al., 2006) qui mettraient à la disposition des élus leur expertise usagère. Cette approche, basée sur le partenariat et la négociation, est ainsi censée placer le citoyen au cœur de la gestion locale en lui assurant le droit d'abord à l'information, et à la transparence en rendant compte de la gestion financière des ressources de la collectivité.

L'expérimentation du BP dans le cadre du projet « réédition des comptes dans les communes du Nord » se présente comme une initiative « top down » au montage préétabli, mais dont le processus est qualifié « bottom up » se déclenchant à partir d'une dynamique locale

En effet, le modèle participatif préétabli et promu par les bailleurs de fonds a constitué davantage un projet de développement comportant une dimension participative qu'un projet de budget participatif tel que défini précédemment, et ce, par deux aspects importants au dispositif :

1. La non implication financière de la commune ;
2. La prédétermination de l'objet du BP et des participants ;

En effet, la conception de l'aspect financier du BP qui représente un enjeu principal à expérimenter dans le cadre du dispositif, n'a pas pris en compte d'engager concrètement la commune à participer financièrement. Le financement du dispositif a été entièrement couvert par les bailleurs de fonds (l'Union Européenne 80% et le FAMSI et le RMM, 20%), ce qui n'a pas réellement impliqué les acteurs locaux dans le mécanisme.

Le dispositif participatif financé entièrement par les bailleurs de fonds internationaux d'un montant de 60 000 euros par commune a couvert non seulement les frais de l'ingénierie participative (formation, sensibilisation, communication, coordination...etc.) mais aussi l'enveloppe dédiée aux projets à réaliser, ce qui n'a pas réellement permis d'expérimenter et de mettre en pratique l'allocation du budget communal.

L'engagement financier de la commune, non concrétisé, a limité l'effet incitatif aux communes à s'impliquer concrètement et à faire

l'exercice des rouages politiques et juridiques pour l'allocation du budget (Goehrs, 2017).

L'analyse du niveau et de la qualité d'appropriation du BP est liée aussi au processus de construction collective du mécanisme, notamment dans les deux phases où le groupe moteur est le plus actif : la définition des règles du jeu et la formalisation des projets.

Or, le projet BP, ayant dès le départ ciblé les associations des quartiers des Médinas pour la réhabilitation du patrimoine, a cadré à l'avance la priorité en limitant les participants et le champ de réflexion. Quoique la formation au dispositif a essayé d'impliquer un large pan du tissu associatif local, seules celles concernées par le patrimoine de la Médina ont réellement fait l'exercice.

Par ailleurs, l'aboutissement de la démarche devrait dériver du besoin et de l'impact visible et direct sur la qualité de vie de la population susceptible de faire adhérer à l'intérêt du dispositif (Bergh, 2010). Or, au cadrage initial du dispositif dans la gestion du patrimoine médinal, s'ajoute l'alignement des propositions à des choix prédéterminés⁽⁷⁾ par des BET, ce qui a davantage limité la dynamique recherchée de la participation à un simple vote de choix préétablis au lieu d'amorcer une réelle force de proposition avec les habitants.

L'adoption des élus : un enjeu différent à la participation

La mise en œuvre du Budget Participatif comme conçu dans le jeu de la circulation des « bonnes pratiques », s'est heurtée aux configurations locales, qui ont influencé le degré d'implication des élus et citoyens dans le processus (Gardesse et Grudet, 2015).

Entre l'expérience du BP à Chefchaouen et à Larache, le portage politique du dispositif a été marqué de différentes manières.

Dans le cas de Larache, l'expérience du BP est marquée par un faible engagement des élus pour qui le BP ne constituait pas un réel enjeu électoral. En effet, le portage politique du dispositif, notamment par les élus, s'est exprimé par un désintérêt et un manque de sensibilisation quant à l'approche participative dite nouvelle et inédite. D'après les entretiens menés auprès du groupe moteur, les conflits entre membres d'un conseil communal à la composition hétérogène (formé de plusieurs partis politiques) ont impacté l'adoption du dispositif. Ce dernier a été considéré par les élus comme une simple

(7) A Larache, la phase proposition des projets a impliqué un BET spécialisé ayant encadré l'élaboration du diagnostic des besoins et actions nécessaires à la Médina.

opportunité pour cumuler les mérites d'une démarche dite citoyenne sans plus d'engagement de leur part quant au suivi du processus. La prise en charge BP a été déléguée à un cadre communal chargé des affaires sociales, qui a accompagné le processus et encadré les associations dans la mise en œuvre du BP.

L'expérience du BP de Chefchaouen est différente. Elle est davantage marquée par un fort leadership politique qui a fédéré toute une dynamique associative autour du dispositif. Dans un contexte où le conseil communal est principalement composé d'acteurs associatifs, l'enjeu de la participation n'est pas le même qu'à Larache. Ceci dit, le processus participatif n'a pas échappé pour autant à la cooptation. Des dix associations de la Médina, huit associations se sont inscrites au début du processus et six ont effectivement participé au processus. Parmi les associations qui n'ont pas pris part au dispositif, celles, anciennes dont l'ancrage légitimise la participation par rapport à d'autres plus récentes de création⁽⁸⁾.

D'après un agent communal, l'enjeu de faire réussir à tout prix une expérience pilote de cette portée et de l'inscrire durablement dans la gestion locale a nécessité de privilégier quelques associations « amies » du conseil. Ce risque de cooptation est récurrent dans la commune de Chefchaouen, où presque la majorité des fonctionnaires et des élus sont adhérents ou à la tête d'associations (Targa, 2016).

Aussi, les différentes configurations de la scène politique locale ont fortement impacté la prise en compte de l'enjeu de la participation en général, et particulièrement l'adhésion et la dynamique autour du dispositif à Larache et à Chefchaouen.

Le contexte de Larache est issu d'une histoire principalement marquée par la résistance au pouvoir central⁽⁹⁾, la région est considérée

(8) D'après un entretien avec un agent communal chargé membre du groupe moteur, la médina de Chefchaouen compte 10 associations : dont les deux principales associations de développement local très actives, indépendantes financièrement et appuyées par le conseil provincial (ADL et Talasemtane), 6 associations d'artisans et de quartiers qui ont participé au BP (Association Sebbanine, Association Onssar, Association Janah Akhdar, Association Ras El Ma-Association Souika-Association Amal Alghad) et deux associations de protection du patrimoine médinal s'étant retirés de l'appel à manifestation à la participation au BP (Association Ibn Machich et association Rif Al Andalou), jugés par un autre agent communal ayant suivi le processus comme partisans de l'ancien parti dirigeant.

(9) La province de Larache est créée en 1956 pour « caser » un ancien combattant⁴⁴ (Claisse, 1992) en opposant les communautés traditionnelles dans un cadre administratif moderne, et en assurer un meilleur contrôle, puis la commune de Larache créée en 1977, fait rejaillir des fiefs susceptibles de s'ériger en contre-

comme l'un des berceaux de l'opposition politique lors de la période post indépendance du royaume⁽¹⁰⁾. La ville a été dirigée par la suite (sur plusieurs mandats) par le parti RNI, un parti qui a accumulé les avantages d'une proximité du pouvoir⁽¹¹⁾. Les pratiques clientélistes marquent le mode de gestion locale jusqu'au présent. L'enjeu d'une gestion de proximité est loin d'être une priorité pour le présent conseil.

Ceci dit, le développement du tissu associatif de Larache s'est davantage orienté vers la culture et le militantisme pour la défense des droits de l'Homme. La multiplication d'espaces de culture et d'associations d'artistes et d'intellectuels, s'est renforcée par un mouvement de défense des droits de l'Homme, intensifié suite aux incarcérations et répressions de l'Etat central dans les années 80. Le tissu associatif de Larache compte des centaines d'associations, dont une trentaine dans l'ancienne Médina⁽¹²⁾.

À Chefchaouen, l'enracinement local a constitué un facteur essentiel dans la construction de toute légitimité de l'élite locale (Iraki, 1999). L'ensemble des valeurs sociales sont attachées au terroir, constituant des lieux de solidarités qui intensifient la relation entre l'individu et le groupe, et qui le mobilise autour d'un bien collectif accessible à tous : le patrimoine local. Ce patrimoine a constitué un véritable enjeu autour duquel s'est organisée la population.

La ville de Chefchaouen est caractérisée, à travers son histoire, par une forte autonomie par rapport au pouvoir central. Ses élites autochtones sont dotées d'une culture d'action collective et de mobilisation ancrées depuis les années de résistance à l'occupation.

On relève ainsi deux traits majeurs de population locale :

- Une élite traditionnelle urbaine qui s'est distinguée par le savoir et les sciences, composée d'intellectuels, de savants, d'historiens, d'écrivains et d'artistes...etc.
- Une structure sociale formée de petits et moyens commerçants et artisans ;

pouvoir par des partis d'opposition s'y étant implanté (USFP, élections 1977 et 1983);

(10) Rollinde M., (2002), Les mouvements marocains de droit de l'Homme, Karthala, Paris, 512p.

(11) Un parti de l'administration initié par le palais dans le souci de ne pas laisser au mouvement national « l'exclusivité de la représentation politique ». Il est resté aux commandes du conseil communal de Larache de 1986 à 2009.

(12) Entretien avec A.L., cadre communal ;

Ce n'est qu'au début des années 80 que le pouvoir central se fait représenter dans la ville, reproduisant les normes administratives de gestion de l'ordre social. Ceci dit, l'absence d'un rapprochement du pouvoir central et de « sources d'accumulations » issues de l'action du pouvoir par le centre (richesse, réseau de clientèle...etc.) a favorisé la continuité et la reconversion de l'élite traditionnelle vers une élite techno-bureaucratique regroupant des cadres intermédiaires, avocats, enseignants et artisans...etc., et supérieurs, architectes, ingénieurs, comme c'est le cas du président du conseil communal actuel.

Cette élite de formation a constitué la nouvelle élite politique locale montée au pouvoir pour gérer la ville. Plus organisée et formalisée, la ville comptait dans les années 90 une dizaine d'associations actives agissant pour le développement socio-économique de la ville, la sauvegarde et l'embellissement de l'ancienne médina (projets d'équipements, ravalement des façades, manifestations culturelles...etc.), dont l'ADL qui est arrivé à s'imposer comme acteur associatif incontournable dans la ville voire la province, impliquant à la fois la population locale et les fonds de la coopération internationale dans des projets de développement.

Ainsi, le passage de l'acteur associatif engagé⁽¹³⁾ à l'élu communal de M. Sefiani a permis une continuité de cette synergie associative dans l'action communale. En effet, depuis 2009, le tissu associatif a connu une dynamique sans précédent, voire une multiplication des associations de toutes catégories ; d'une soixantaine avant 2009 vers plus de 230 associations aux champs d'activités divers recensées en 2019⁽¹⁴⁾.

Par conséquent, la valorisation de la participation à Chefchaouen est un enjeu primordial pour davantage de gain en légitimité de proximité.

L'appropriation de la démarche par la société civile : le rôle du coordinateur BP

À l'appel de manifestation d'intérêt pour la participation au BP, les associations locales ont été sensibilisées par les médiateurs du projet « à l'importance du mécanisme dont l'expression directe de leurs besoins prioritaires et la contribution à l'amélioration de leur cadre de

(13) Le président actuel ayant été deux fois à la tête de l'une des associations locales les plus dynamiques de la ville (ADL- Association de Développement Locale) avant d'entamer son parcours politique.

(14) Données fournies par la commune de Chefchaouen ;

vie »⁽¹⁵⁾. Ces expressions diffèrent selon le degré d'incitation et d'implication.

Dans le cas de Larache, le processus BP a été géré et coordonné par un cadre communal dont la réputation, le travail et les relations de proximité avec les associations locales ont fortement impacté la dynamique autour du mécanisme.

Le bilan du processus a compté 40 propositions de projets qui ont été filtrées en cinq proprement de restauration. Le choix final a porté sur la réhabilitation de l'église Saint José, propriété menaçant ruine cédée à la commune pour une reconversion future en centre culturel.

La composition du groupe moteur⁽¹⁶⁾ aurait significativement influencé les propositions et choix de l'action à réaliser, notamment par la participation d'un BET spécialisé dans les tissus anciens qui a assuré le diagnostic et la définition des besoins, et aussi par la participation d'Ecodel, une des associations de développement les plus dynamiques localement, ayant longtemps porté le projet de la réhabilitation de ladite église depuis les années 90⁽¹⁷⁾.

Sur 10000 habitants de la médina, 20% ont voté (500 votes), et le projet élu a eu plus de 50% des voix (291 votes).

Dans le cas de Chefchaouen, l'objet prédéterminé du BP autour de la Médina a été en faveur du conseil communal, lui ayant permis de mobiliser son principal espace électoral en quête de davantage de légitimité⁽¹⁸⁾. Le bilan du premier cycle BP a affiché 42 projets proposés au total, dont 6 qui ont été priorisés. Le vote public organisé à la Kasbah de la médina n'a cependant compté que 128 votes. Ceci pourrait s'expliquer par une méfiance à prendre part au jeu par une partie des acteurs associatifs. D'après une actrice associative ayant fait partie du

(15) Slogan utilisé pour la médiatisation du Budget Participatif à Chefchaouen ;

(16) Le groupe moteur ne s'est pas limité aux représentants des associations participantes, il a compté 18 membres dont 4 cadres de la commune de Larache, 2 représentants de quartiers à l'ancienne Médina, 9 représentants d'associations de la société civile dont ECODEL, principale association de développement local au niveau de Larache, 1 représentant d'un journal de presse électronique nationale (Hespress), 1 représentante de l'Union Marocaine des Femmes, et un représentant d'une fondation locale.

(17) Témoignage d'un ex-membre fondateur de l'association Ecodel.

(18) Natif de la ville et issu d'une des anciennes familles de la Médina, l'actuel président fait partie d'une élite locale de formation ayant longtemps milité dans l'associatif pour la mise en place de projets et d'initiatives pour la médina, son quartier d'origine.

groupe moteur, « *on avait du mal à communiquer et à nous familiariser avec la coordinatrice étrangère* », elle rajoute « *personnellement, je ne me suis pas sentie impliquée, le projet de mon quartier en plus n'a pas été sélectionné, j'ai fini par quitter les réunions* ».

Le renouvellement du cycle du BP à Chefchaouen a permis d'avoir les prémices d'une meilleure visibilité et lecture de l'adoption et l'adaptation du dispositif participatif sur les dynamiques et rapports enclenchés, en un peu plus détachée de l'image de l'expérience à réussir sur le podium international. Il est davantage lié à la volonté politique du président du conseil communal d'inscrire le mécanisme BP dans les pratiques courantes de la gestion communale.

Dans ce nouveau cycle, la composition du groupe moteur a été maintenue et les mêmes associations ayant participé au BP1 ont pris part au dispositif, « *dans un souci de capitalisation de l'expérience et des formations acquises* » d'après la coordinatrice. On note par ailleurs une moindre présence des associations lors des ateliers⁽¹⁹⁾. Ceci peut sous-entendre une forme de désintérêt au processus de la part d'une partie des associations locales, qui s'est reflété aussi sur les indicateurs de cette deuxième édition BP : 12 projets proposés dont 4 sélectionnés pour le vote public, par rapport aux 42 projets proposés et 6 à voter lors du BP1.

Le vote public a été cependant plus important (330 votants par rapport à 128 du BP1). D'après les entretiens menés auprès du groupe moteur, ce dernier indicateur s'expliquerait par le choix du nouveau coordinateur BP2, qui est un agent communal chargé de la gestion de la Maison des associations, équipement mis à disposition des associations de la ville, et dont le contact permanent avec les associations a permis de les mobiliser davantage pour le vote public. Comme le soulignait Goerhs, le choix des médiateurs/facilitateurs aux compétences multiples est déterminant pour la promotion de la démarche et la mobilisation des habitants (Goerhs, 2017).

Selon la coordinatrice BP2, « *le deuxième cycle BP a été légèrement adapté pour davantage d'interaction avec la société civile. J'ai proposé plusieurs changements dont le lieu du vote public vers la place OutaHmam au lieu de la Kasbah, pour plus de visibilité, l'ouverture du vote sur une semaine plutôt qu'une journée uniquement pour permettre à tout le monde de voter, la restriction de la liste des propositions à 3 par association pour faciliter la priorisation et le*

(19) D'après les PV des réunions collectés et les témoignages d'un cadre communal ayant participé au premier cycle.

choix, comme je les harcèle par téléphone ou à la maison des associations pour qu'il me ramène leurs propositions et qu'ils participent et suivent toutes les étapes », elle rajoute « les habitants s'adaptent progressivement à la démarche, je pense que le troisième cycle prévu pour 2020-2022 sera plus fructueux».

D'après la lecture des deux expériences du BP à Larache et à Chefchaouen, on constate que la configuration du dispositif comme il a été expérimenté, avec un objectif prédéterminé et un budget financé, a eu pour effet l'arrêt du dispositif avec l'arrêt du financement externe.

Dans le cas du renouvellement du 2ème cycle BP à Chefchaouen, liée à une volonté politique d'inscrire le mécanisme dans les pratiques de la gestion communale, l'analyse de cette dynamique nous a permis de saisir les facteurs de ce passage de « la logique-projet » (Cabanne, 2005) à la logique-processus (Goehrs, 2017), et d'évaluer les modes et impacts de cette appropriation.

Nous concluons ainsi que l'adoption du dispositif participatif ne signifie pas forcément son appropriation. L'engagement politique et l'appropriation de la démarche se mesurent non seulement par le portage, mais aussi par les fonds qu'on mobilise pour le BP et les enjeux pour lesquels il est dédié, qui doivent être palpables et à l'impact visible, important et innovant pour la réussite du mécanisme (Bergh, 2012).

L'expérience de Chefchaouen est intéressante dans la mesure où le dispositif BP par différents acteurs a été intégré comme pratique courante de la gestion communale.

Ceci dit, il n'y a pas eu une adaptation du dispositif ou une révision des règles du jeu, susceptible d'ajuster la dynamique sociale et l'impact de la répétition du dispositif sur les individus (Taplin, 2009). La commune de Chefchaouen a engagé une enveloppe de 200 000Dhs, soit 2% de son budget d'investissement, le même montant qui a été engagé par les bailleurs de fonds pour les projets du 1er cycle BP, en maintenant aussi le même objectif et le même quartier cible.

En ayant maintenu le même objet (réhabilitation de la médina) et la même enveloppe budgétaire mobilisée pour les projets, les enjeux pour lesquels sont mobilisés les experts usagers restent faibles et cadrés, au risque de transformer le mécanisme en une simple dotation budgétaire pour des travaux de gestion quotidienne qu'assure la commune d'office, comme l'éclairage, la réparation de voirie, l'aménagement des trottoirs (Cabannes, 2005).

C'est en effet la révision des règles du jeu à chaque cycle qui permet d'ajuster les dynamiques sociales et les impacts du mécanisme participatif (Taplin, 2009).

2. Les effets du dispositif sur les dynamiques locales : un nouveau cadre de négociation et de légitimité pour acteurs locaux.

À travers la lecture des expériences différentes de Larache et de Chefchaouen autour d'un mécanisme issu d'un même projet et au même montage, nous constatons que les effets du budget participatif sont variables sur le terrain, et que ses impacts et sa portée ne deviennent mesurables qu'au fur et à mesure de sa répétition à devenir une pratique quotidienne de gestion budgétaire collective.

Nous avons reconstitué quelques éléments de compréhension de ces effets sur les transformations des relations entre acteurs et sur la gestion locale.

On a relevé dans un premier temps que le fonctionnement du mécanisme participatif porté par les bailleurs de fonds se termine en général avec le financement externe dédié, pour des raisons de moyens financiers et humains à mobiliser et la faible capitalisation du dispositif enclenché.

Dans le cas même d'un portage politique permettant leur inscription durable dans la gestion communale, la capitalisation des compétences acquises reste très limitée.

Le cas de Chefchaouen est souvent présenté par les médias comme un archétype de la participation citoyenne, en considérant toute la médiatisation et le discours porté à grande échelle sur la promotion des mécanismes participatifs qui se multiplient au niveau de la ville.

Le déclenchement d'une telle dynamique puise ses ressources de plusieurs facteurs endogènes et de tout un historique de transformation du contexte local autour de l'enjeu participation.

Le président du conseil actuel tire sa légitimité de la valorisation de cette participation (Bono, 2009). « *Les élus créent même leurs propres associations pour compléter leur travail et trouver d'autres financements pour promouvoir des projets étant donné que la plus grande partie du budget communal est dépensée dans la gestion, et que le budget ne connaît pas de réelle augmentation avec les années*⁽²⁰⁾ ».

(20) Rapport sur le développement humain 2008, ONDH.

Dans les deux cas de Larache et de Chefchaouen, la capitalisation de la formation fournie aux différents organismes de la société civile n'a pas directement impacté le processus de mise en œuvre du dispositif ni sa pérennisation. Ceci dit, ces associations ont pu acquérir de nouvelles compétences et réseaux de relations qui ont pu être mobilisées par le conseil communal, et établir un nouveau cadre de relations de proximité.

Le dispositif expérimenté a transformé les relations entre acteurs de deux manières :

- Davantage d'ouverture du conseil sur les différents canaux de communication (presse, communiqués, sensibilisation, réseaux sociaux...etc.), ce qui a permis de renforcer les moyens d'accès à l'information et de rapprocher davantage la population locale du travail des élus⁽²¹⁾.

- Le renforcement des capacités des organismes de la société civile par la généralisation de la formation à la citoyenneté et aux moyens d'interpeler le conseil a instauré un climat de consensus/ négociation. Il s'est matérialisé par la multiplication d'initiatives appuyées ou financées par la coopération internationale, mais dont la capitalisation reste très limitée dans une construction durable de leurs rôles dans la dynamique urbaine. D'après les acteurs associatifs interviewés à Larache, la formation dont ils ont bénéficié dans le cadre du BP, leur a permis d'être sollicité dans d'autres programmes et projets similaires (Programme d'appui aux processus de participation démocratique au Maroc 2015-2018 ; Programme « tacharouk » initié par le conseil régional, où ils ont bénéficié d'une formation à Tanger sur les pétitions...etc. Ces formations d'après les acteurs associatifs, sont bénéfiques pour renforcer leurs capacités à s'exprimer et formaliser leurs besoins de manière réglementaire. Mais elles ne garantissent en rien une réactivité du conseil par rapport aux demandes et besoins formulés.

L'impact des mécanismes participatifs s'est traduit par la multiplication et la professionnalisation de certaines associations locales, interagissant avec l'administration communale sur la base d'un jeu d'intérêts communs. Cette forme de consensus prévaut sur l'hypothèse de l'instrumentalisation du tissu associatif et de la cooptation expérimentée dans le BP. Un cadre communal à

(21) Pour le cas de Chefchaouen, publication des listes de subventions aux associations, des ordres du jour et questions à discuter dans chaque assemblée, le suivi des activités et actions du conseil... sur les réseaux sociaux.

Chefchaouen s'exprime dans ce sens « *ce sont plutôt les associations qui ne participent pas aux activités portées et organisées par le présent conseil, juste pour ne pas contribuer à sa promotion* ». Il rajoute : « *Ces associations sont soit artisanes d'autres partis soit appuyées par le conseil provincial qui travaille avec les élites istiglalienne (opposition) et déploient tous les efforts pour s'accaparer cette dynamique associative* »⁽²²⁾.

Le gain pour la gestion locale s'est traduit par un apport certain et réciproque en informations. Les relations de proximité entre élus, fonctionnaires communaux et associations locales ont permis un renforcement de l'accès à l'information concernant les enjeux locaux, les rouages administratifs, la réalité de terrain et l'expertise usager.

Les aménagements réalisés sur terrain ont contribué à l'amélioration du cadre urbain et bâti.

Quoique les actions menées peuvent sembler ponctuelles et à faible portée, il est important de les valoriser pour ne pas tomber dans une vision entachée de normativité dans l'analyse du processus (Bouchanine, 2000).

Le projet voté pour le BP de Larache, celui de la restauration de l'Église Saint José a connu plusieurs difficultés techniques et budgétaires pour sa concrétisation ainsi que des retards de mis en œuvre. « *Son impact n'a pas directement impacté l'usage ou la pratique des habitants, mais les a protégés d'un danger imminent* » exprime un participant à la journée de réédition des comptes.

Les choix des projets à Chefchaouen étaient plus simples et plus pratiques/ visibles au niveau de la Médina. L'installation des garde-corps, mains courantes, bancs et poubelles à Ras el Maa et dans certaines parties de la Médina ont contribué à la sécurité et au confort de la pratique de l'espace public. Le même projet a été voté dans la seconde édition, pour finaliser les tronçons non réalisés.

(22) En effet, on a relevé cette dualité entre conseil communal et celui provincial lors de notre enquête de terrain, et qui commence publiquement à nuire aux intérêts des citoyens et habitants de la ville (blocage des subventions aux associations, concurrence sur la mobilisation des associations pour des événements à l'échelle de la ville...etc.).

Figure n°7 : Réalisation des projets votés à Chefchaouen et à Larache



Par tous ces aspects, le gain de légitimité de proximité reste le plus important (Rosanvallon, 2010), notamment pour le cas de Chefchaouen. Ancrage local, expertise associative, compétences techniques et communicatives...etc. tous ces facteurs ont doté l' élu « engagé » d'une capacité de mobilisation du tissu associatif, et de faire adhérer aux initiatives et orientations politiques entreprises, enclenchant une dynamique locale.

Les pratiques de cooptations sont certes reprochées dans les relations entre élus et associations locales, au risque de porter atteinte à toute légitimité d'impartialité du renversement de cette dynamique endogène vers un climat de méfiance et de résignation généralisée (Bono, 2010).

Bibliographie

Bacqué M. H., Sintomer Y., Rey H. (2005). Gestion urbaine de proximité et démocratie participative. *La découverte*.

Bergh S. (2010). Assessing Local Governance Innovations in Morocco in Light of the Participatory Budgeting Experience in Brazil: The Case of “Civil Society” Federations (EspacesAssociatifs) in Al Haouz Province. *Journal of Economic and Social Research*, 12(1).

Blondiaux L. (2008). *Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie Participative*. Paris, Le Seuil.

Blondiaux L. et Sintomer Y. (2002). L’impératif délibératif. *Politix*, n° 57.

Bono I. (2010). Le phénomène participatif au Maroc à travers ses styles d’action et ses normes. *Les Études du CERI*, n° 166, pp. 3-42.

Bouchanine F. N. (2000). Compétences collectives, émergence de la société civile et intermédiation sociale dans la gestion urbaine. Dans *Les compétences des citoyens dans le monde arabe*, Khartala, pp. 341-368.

Bourdin A., Lefeuvre M. P. et Melé P. (2006). *Les règles du jeu urbain : Entre droit et confiance*. Paris, Descartes.

Cabannes Y. (2005). *Soixante-douze questions courantes sur le budget participatif*, Nairobi, ONU-Habitat.

Callon M., Lascoumes P. et Barthe Y. (2001). *Agir dans un monde incertain* (Essai sur la démocratie technique). Editions du Seuil.

Claisse A. (1992). Le Makhzen aujourd’hui. Dans *Le Maroc actuel*, CNRS Éditions, Paris.

Gardesse C. et Grudet I. (2015). Continuité et discontinuité de l’implication des habitants dans les écoquartiers : le cas de la Zac Pajol à Paris, *Développement durable et territoires, Dossier Participation habitante et écoquartiers*, Vol. 6, n° 2.

Gaudin J. P. (2010). La démocratie participative. *Informations sociales*, 2/2010, n°158.

Goehrs M. (2017). Budgets participatifs : s'approprier la dialectique de la gouvernance participative locale. *L'année du Maghreb*, n°16.

Iraki A. (1999). *Petites villes et villes moyennes : État, migrants, et élites locales. Cas de trois villes de la région Nord-Ouest Marocaine, Géographie*. Université Panthéon-Sorbonne -Paris I.

Hibou B. (1998). Retrait ou redéploiement de l'État ?, *Critique internationale*, n° 1.

Laroussi, H. (2009). Politiques publiques et "bonne gouvernance" en Tunisie. *Mondes en développement*, 145(1), pp. 93-108.

Lascoumes P. et Legalès, P. (2007). *Sociologie de l'action publique*. Paris, Armand Collin.

Olivier Legros (dir.). (2008). *Participations citoyennes et action publique : Dakar, Rabat, Cotonou, Tunis, Jérusalem, Sanaa, Paris-Gap*. ADELS-Editions, Yves Michel.

Osment A. (1998). La « gouvernance » : concept mou, politique ferme. *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n°80-81.

Rollinde M. (2002). *Les mouvements marocains de droit de l'Homme*. Karthala, Paris, 512 pages.

Rosanvallon P. (2010). *La légitimité démocratique. Impartialité, réflexivité, proximité*. Coll. Points, Essais, Paris, Éditions du Seuil.

Taplin J. (2009). Les budgets participatifs en Europe : Des pratiques diversifiées, des résultats inégaux. *Cahiers du Brésil Contemporain*, n° 73/74.

Targa Aide. (2016). *Le Budget Participatif : des expériences à l'international à sa mise en œuvre au Maroc*, Partie I : Définition du concept et revue des expériences.

Sigles

ADL	: Association de Développement Local
AECID	: Agence Espagnole de Coopération Internationale au Développement
AGR	: Activités Génératrices de revenus
AMDH	: Association Marocaine des Droits de l'Homme
AMEV	: Association Marocaine des éco-villes
ASVTS	: Association des Sciences de la Vie et de la Terre du Souss
ATED	: Association Talassmentane pour l'Environnement et le Développement
BAJ	: Programme de Priorités Sociales
BET	: Bureau d'Etude Technique
BP	: Budget participatif
CLDH	: Comité Local de Développement Humain
CPDH	: Comité Préfectoral de Développement Humain
CSP	: Catégorie Socio-Professionnelle
DAS	: Division d'Action Sociale
DGCL	: Direction Générale des Collectivités Locales
EAQ	: Equipes d'Animation de Quartier
FAMSI	: Fonds Andalou de Municipalités pour la Solidarité Internationale
GERES	: Groupe Energies Renouvelables, Environnement et Solidarité
GIZ	: Agence de Coopération Internationale Allemande
IDE	: Institut pour le Développement, l'Environnement et l'Énergie
IIECAG	: Instance de l'Équité, de l'Égalité des Chances et de l'Approche Genre
IGAT	: Inspection Générale de l'Administration Territoriale
INDH	: Initiative Nationale de Développement Humaine
LDDFL	: Ligue Démocratique de droits des femmes à Larache
MP	: Mouvement Populaire
OADP	: Organisation de l'Action Démocratique Populaire

OMS	:	Organisation Mondiale de la Santé
PAC	:	Plan d'action Communal
PAGER	:	Programme d'Approvisionnement Groupé en Eau Potable des Populations Rurales
PAM	:	Parti Authenticité et Modernité
PCD	:	Plan Communal de Développement
PCD	:	Programme Communal de Développement
PERG	:	Programme d'Electrification Rurale Globale
PJD	:	Parti de la Justice et du Développement
PLJS	:	Parti Liberté et Justice Social
PNRR	:	Programme National des Routes Rurales
PPS	:	Parti du Progrès et du Socialisme
PPS	:	Programme de Projets Structurants
PSAM	:	Plan de Sauvegarde de l'Ancien Médina
PV	:	Procès-verbal
RARBA	:	Réseau des Associations de la Réserve de Biosphère Arganeraie
RGPH	:	Recensement Général de la Population et d'Habitat
RMM	:	Réseau Méditerranéen des Médinas
RNI	:	Rassemblement National des Indépendants
SUDEC	:	Programme Sustainable Urban Demonstration Projects
UC	:	Union Constitutionnelle
UNOPS	:	Bureau des Nations unies pour les services d'appui aux projets
USFP	:	Union Socialiste des Forces Populaires

LISTE DES TABLEAUX

Tableau n°1: Acteurs associatifs et compétences.....	60
Tableau n°2: présentation des principales pratiques d’implication citoyenne mises en place à Chefchaouen	115
Tableau n°3: Postes occupées par quelques membres du conseil communal au sein des deux associations étudiées	140
Tableau n°4: Liste des projets de coopération internationale lancés à Chefchaouen et réalisés en partenariat entre la commune, ATED et ADL.....	142
Tableau n°5: La participation des membres des deux associations dans les instances participatives mises en place par la commune	146
Tableau n°6: Évolution de principaux agrégats de l’état financier de la commune d’Agadir entre 2015 et 2017	157
Tableau n°7: Évolution du crédit ouvert aux associations au titre des budgets de la commune de 2016 à 2018 (Millions de Dh)	158
Tableau n°8: La consultation locale dans le cadre de l’agenda 21 local à Agadir et son implication pour le tissu associatif.....	159
Tableau n°9: Participation des associations aux ateliers de diagnostic du PAC 2017-2022 à dimension géographique	162
Tableau n°10: Évolution du nombre d’associations b énéficiant ou non du soutien communal annuel (période 2016-2018)	165

Tableau n°11: Élections de 2003 : répartition des sièges obtenus par parti politique	193
Tableau n°12: Elections de 2009 : répartition des sièges obtenus par parti politique	194
Tableau n°13: Élections de 2015 : répartition des sièges obtenus par parti politique	194
Tableau n°14: Evolution des associations dans la ville de Tiznit entre 2009 et 2017	207
Tableau n°15: Taux de couverture des associations ayant bénéficiées des subventions selon leurs natures d'activités par année.....	209
Tableau n°16: Répartition du budget de subvention selon leurs natures d'activités des associations par année	210
Tableau n°17: Les contrats de partenariat signés entre la commune et les associations locales entre 2013 et 2015	211

LISTE DES FIGURES

Figure n°1: L'évolution des dispositifs de participation citoyenne au Maroc	13
Figure n°2: Évolution du nombre d'associations dans la ville de Tiznit entre 2009 et 2017.....	192
Figure n°3: Atelier Participatif de Validation de l'Auto – Règlement ; Proposition et collecte des idées-projets, Larache, Mai 2015	228
Figure n°4: Des visites de terrains ont été planifiées pour permettre au groupe moteur de visualiser les différents projets proposés.....	230
Figure n°5: Priorisation des projets proposés lors des ateliers participatifs et de la journée de vote public à Chefchaouen en 2015.....	230
Figure n°6: Cycle du budget participatif.....	232
Figure n°7: Réalisation des projets votés à Chefchaouen et à Larache	244

Dépôt Légal : 2021MO1049
ISBN : 978-9954-524-06-0

Achévé d'imprimer sous les presses de
l'imprimerie Elpprint.
Lot. ZK2 dvp Lot n°4 Aïn Attig, Témara.

2021