
Les expériences participatives en Algérie : un révélateur des attentes citoyennes ?

Madani SAFAR ZITOUN⁽¹⁾

La question de la participation citoyenne aux projets de développement social dans des secteurs aussi divers et différents que les projets de développement rural, les projets d'aménagement urbain initiés à des échelles micro locales, n'a jamais cessé de se poser dans le contexte algérien depuis l'indépendance du pays, comme question exprimant et résumant un problème de fond qui n'a jamais été pris en charge de manière frontale dans notre pays : celui de l'impossible équation à trouver entre les injonctions venant « du haut » et les besoins « du bas » exprimés par les populations.

Bien avant le constat fait par M.-H. Bacqué (2005) de la « tendance lourde au développement de la participation que nous connaissons à l'échelle internationale » observée à partir des années 1980, l'Algérie avait en effet développé des expériences d'implication « révolutionnaire » des populations dans des formes d'organisation politiques inédites comme l'Autogestion agricole, les programmes des Mille villages agricoles de la révolution Agraire, etc., qui sont restées sans lendemains, mais surtout n'avaient pas bénéficié de cette « labellisation » participative moderne, parce que développées dans un contexte politique très particulier.

Il a donc fallu attendre le tournant de libéralisation de l'économie intervenu en 1994 avec le Programme d'Ajustement Structurel, qui avait sifflé la fin de la période dite « socialiste », pour que le pays rejoigne le cortège international des expérimentateurs des nouvelles méthodologies *bottom up* glorifiées par les bailleurs de fonds internationaux, et pour que

⁽¹⁾ Université Alger 2 Abou El Kacem Saad Allah, Département de sociologie et de démographie, Laboratoire LASADET, 16 342, Alger, Algérie.

le pays entre en « vertu participative ». À travers des programmes et des procédures labellisées et formatées importées par les experts dans leurs valises à outils de développement tout d'abord, et à travers quelques initiatives locales endogènes ensuite.

Procédant d'un paradigme de l'action politique et sociale désormais rejeté dans les oubliettes de l'histoire, les utopies autogestionnaires et socialisantes, de par leur caractère holistique, n'ont pas laissé beaucoup de traces d'évaluation académiques, à part quelques travaux développés par les sociologues du monde rural. Ce qui ne fut pas le cas des expériences participatives réalisées dans les années 1990 sous la houlette de la Banque Mondiale et d'autres organismes de coopération internationale qui ont participé au financement de dizaines de projets de développement rural et urbain. Ces derniers ont produit une masse assez consistante de rapports internes d'évaluation mais aussi d'articles d'analyse académique et de thèse universitaires qui constituent l'essentiel de notre corpus d'analyse.

La participation citoyenne, c'est-à-dire l'implication active et directe des populations en tant que parties prenantes actives dans les projets de développement ou d'aménagement urbain s'était en effet déclinée dans les divers montages opérationnels et dans les démarches de projets sur lesquels nous disposons d'évaluations selon des formes et des degrés d'implication des populations assez diversifiés qui recouvrent en partie la classification proposée par M.-H. Bacqué et *al.* en cinq idéaux-types de modèles participatifs.

Si l'on excepte, en effet, le cinquième idéal-type de sa liste, à savoir l'« empowerment », pratique très américaine correspondant à une « dissociation assez forte entre les structures participatives d'un côté, l'État et la politique institutionnelle de l'autre », modèle qui « s'accompagne d'un retrait de l'État ou d'un État faible », s'incarnant « surtout là où des ONG disposant de moyens financiers ne relevant pas du local sont les principales actrices du processus, ou lorsque celui-ci repose sur des organismes indépendants de développement communautaire », tous les autres idéaux-types ont été plus ou moins mis en œuvre et appliqués, sinon nommés et suggérés depuis cette date. Mais selon des formes d'adaptation locales et des mélanges de genre qui en disent beaucoup sur la manière dont les démarches participatives ont été acclimatées et expérimentées dans une durée de temps expérimentale assez longue.

On a ainsi eu affaire, dans le désordre et en fonction des périodes, à la mise en œuvre du modèle «managérial», le plus usité de par le monde, qui correspond à un ensemble de «démarches participatives dépolitisées» où les citoyens sont admis comme « acteurs de ce processus à travers des associations ou autres ONG qui représentent leurs intérêts ».

On a eu affaire ensuite à l'expérimentation du modèle dit de « modernisation participative » caractérisé par des tentatives d'institutionnalisation de formes de participation au niveau des instances de pouvoir locales, modèle se différenciant de celui appelé de « démocratie de proximité » qui repose sur « la valorisation du dialogue entre représentants et représentés » au niveau de la mise en œuvre de projets à caractère strictement locaux par ce que Bacqué et al. désignent comme « l'incorporation du savoir d'usage des habitants [...] à l'échelle microlocale du quartier » (Bacqué et al., 2005, 296). Nous avons eu enfin, quelques velléités, au niveau du discours des autorités publiques seulement, de suggérer la possibilité d'une « démocratie participative » à travers quelques textes de politique urbain¹ et à travers des déclarations de circonstance de quelques ministres, mais sans pour cela qu'il y ait une quelconque tentative de mise en œuvre en ce sens.

Il est par conséquent utile de voir comment, à l'orée de l'Algérie Nouvelle prônée par la nouvelle constitution où le terme de démocratie participative est clairement utilisé (dans l'article 16, alinéa 3), par « l'encouragement [de cette dernière] au niveau des collectivités locales à travers la société civile », ces différents modèles ont été appliqués, reçus par les sociétés locales, et quels enseignements on pourrait en tirer.

Conçus dans le passé sous la pression des besoins des populations mais également sur l'insistance et les recommandations à la « bonne gouvernance » dictées par les organisations internationales et les modalités de réinsertion du pays dans le marché mondial (qui est aussi un marché d'idées et de conceptions nouvelles socialement et politiquement « correctes »), ces dispositifs sont très divers et ont connu des histoires et des fortunes différentes. Selon leur contenu, leur mode de mise en œuvre et le type de populations qu'ils ont ciblés, ils ont produit des effets et mis en branle des processus sociaux qui ont été à l'origine de leur échec, c'est-à-dire de leur non répliquabilité ou de leur réussite, c'est à dire de leur reprise par les autorités, mais aussi par les populations locales.

L'objet de cette contribution n'est pas de décrire, d'un point de vue, historique la manière dont ces dispositifs ont été appliqués et reçus dans

¹ Notamment dans la loi mort-née sur la Ville de 2006 (Loi n° 06-06 d'Orientation de la ville du 20 Février 2006 (JORADP n°15 du 12 mars 2006)).

des contextes historiques et locaux particuliers, mais d'identifier la manière dont les questions transversales, celles qui se situent au centre conceptuel de ces procédures, se sont déclinées dans les situations algériennes documentées, sur lesquelles nous disposons de suffisamment de matière d'information.

Parmi ces dernières, trois questions clé se dessinent : la première concerne la construction du jeu des acteurs en fonction des types de projets initiés, où l'on peut relever des montages différents en fonction des institutions qui ont pris une part prévalente dans ces dispositifs : institutions publiques, bailleurs de fonds ou ONG locales, et comment ces acteurs ont collaboré dans le cadre de ces dispositifs. La seconde concerne le pari de l'existence ou de la construction d'un acteur social collectif local, comme condition d'effectivité et d'efficacité de la procédure. La troisième concerne enfin les degrés d'implication participative de l'ensemble des acteurs concernés dans les dispositifs actionnés, dans leur durée et dans leur cheminement opérationnel.

Mais avant cela, explicitons la manière dont les méthodologies participatives inspirées des injonctions internationales au Développement Durable se sont acclimatées dans le pays, dans la mesure où, comme nous allons le voir, l'introduction par «le haut» ou par «le bas» semble avoir connu des cheminements assez compliqués dans le contexte algérien.

L'introduction « par le haut » du développement durable : un cheminement chaotique

À l'instar de nombreux pays, l'Algérie avait mis en œuvre de manière progressive l'injonction écologique instaurée par la conférence de Rio de 1992, mais également l'ensemble des déclinaisons sociales participatives et de nouveaux principes « bottom-up » de gouvernance, portés par ces injonctions. Un ministère « ad hoc » chargé de l'environnement fut ainsi créé en 2001, tandis qu'était adoptée en décembre de la même année la première loi² sur l'aménagement du territoire intégrant et affichant explicitement le vocable de «développement durable». Avec la promulgation de ce texte, on peut considérer que les autorités publiques bouclaient un long travail de refondation de l'ensemble de la doctrine qui avait démarré en 1990 avec la parution de nouvelles lois sur le foncier et l'urbanisme. Celles-ci avaient alors contribué à refonder le paradigme

² Notamment dans la loi morte-née sur la Ville de 2006 (Loi n° 06-06 d'Orientation de la ville du 20 Février 2006 (JORADP n°15 du 12 mars 2006)

de l'action publique dans le domaine de l'aménagement urbain³, faisant basculer la législation algérienne dans la « modernité »⁴.

Dans la masse importante des lois référant nominalement au développement durable adoptées en 2003 et 2004⁵ dans la foulée de la première loi fondatrice de 2001, la référence aux habitants et à la société civile existe bel et bien. Ainsi par exemple, la Loi 03-10 du 19/07/2003⁶ procédait de l'application par l'Algérie « d'une politique moderne intégrant le concept de Développement Durable arrêté lors du Sommet de la Terre de Rio de Janeiro en 1992 (...) [lui-même inspiré] des fondements du nouveau droit de l'environnement adopté au niveau international »⁷.

Dans le commentaire explicitant les aspects doctrinaux de ce texte, il était également affirmé «le droit reconnu aux associations de protection de l'environnement de se constituer en partie civile devant les juridictions en cas d'atteinte à l'environnement», en fonction du « principe de l'information et de la participation des populations »⁸ (*Idem*, p. 6). Ajoutons toutefois que cette reconnaissance n'arrivait qu'en septième position seulement dans la hiérarchie des principes de référence de l'action publique.

Avant ces années de coloration environnementaliste d'un certain nombre de lois et discours, l'Algérie ne s'était pourtant guère signalée par une floraison à l'échelle locale d'initiatives dans ce domaine. La rareté des projets labellisés « Agenda 21 Local » reconnus par le nouveau MATE était en effet patente. Les conditions politiques, institutionnelles, mais surtout sécuritaires ayant prévalu après 1992 (guerre civile larvée, profonds réaménagements institutionnels locaux après le gel des Assemblées Populaires locales, remplacées par des Délégations Exécutives Communales désignées par le pouvoir central) ne s'étant pas

³ Les Lois n° 90-25 portant Orientation Foncière (JORADP n° 49 du 18 novembre 1990), la Loi n° 90-29 relative à l'aménagement et à l'urbanisme (JORADP n° 52 du 2 décembre 1990) et enfin la Loi n° 90-30 portant loi domaniale (JORADP n° 52 du 2 décembre 1990).

⁴ Selon l'expression d'un membre du gouvernement réformiste de l'époque.

⁵ Parmi les lois importantes, citons : Loi n°04-03 relative à la protection des zones de montagne dans le cadre du développement durable (JORADP, N° 41 du 27 Juin 2004), Loi n° 04-09 relative à la promotion des énergies renouvelables dans le cadre du développement durable (JORADP, n° 52 du 14/08/2004), Loi n° 04-20 relative à la prévention des risques majeurs et à la gestion des catastrophes dans le cadre du développement durable (JORADP, n° 84 du 29/12/2004).

⁶ Loi 03-10 relative à la protection de l'environnement dans le cadre du développement durable (JORADP, N° 43 du 20 Juillet 2003).

⁷ Présentation de la législation de l'environnement sur le site Internet du MATE.

⁸ *Idem*, p. 6

prêtées à l'émergence d'initiatives locales. Il a donc fallu attendre les lois promulguées entre 2001 et 2004, puis la mise en place d'un nouveau Ministère délégué à la ville placé, précision importante, sous l'égide du MATE⁹, pour assister à l'« urbanisation » de la thématique du développement durable.

Et dans ce moment « d'activisme législatif », la promulgation, en février 2006, de la loi 06-06 d'« Orientation de la ville », constituait la synthèse doctrinale de l'ensemble des débats et controverses qui avaient agité le champ de l'action urbanistique. Ces débats, menés aussi bien à l'intérieur de structures de discussion formelles (séminaires, tables rondes et autres journées d'études) qu'au sein de cercles informels (cénacles de professionnels), avaient été l'occasion d'entrecroiser et de confronter pendant plus d'une décennie différentes méthodologies, différentes façons de faire et de penser la fabrique de l'urbain. Beaucoup de notions dans « l'air du temps » circulant dans la sphère des professionnels de l'urbain, comme le concept de « gouvernance » ou celui de « participation » avaient ainsi été reprises, intégrées et mises en cohérence conceptuelle et opérationnelle au sein de l'appareil législatif.

Cette nouvelle loi introduisit et insistait de façon récurrente sur les nouveaux principes de coordination et de concertation qui devaient être placés au centre de toute l'action urbanistique, de la conception des programmes à leur mise en œuvre et à leur gestion après réalisation. À cet égard, la ville, cette catégorie non pensée de la planification urbaine traditionnelle en Algérie, devenait l'instance de référence qui devait apporter ce surcroît de cohérence recherché dans la démarche planificatrice et dans l'action.

Ce que préconisait cette loi mort-née, dans la mesure où elle n'a pas eu de début d'application concrète avec la venue du président Bouteflika, c'était en effet une démarche où « les différents secteurs et acteurs concernés œuvrent ensemble pour la réalisation d'une politique de la ville organisée de manière cohérente et optimale, à partir de choix arrêtés par l'État et des arbitrages communs »¹⁰. Et cette cohérence globale, méthodologique était sous-tendue par la mise en œuvre d'un principe de « gestion de proximité » selon lequel étaient « recherchés et mis en place les supports et procédés destinés à associer, directement ou par le biais du mouvement associatif, le citoyen à la gestion des programmes et actions

⁹ Dans le nouveau découpage ministériel du 14 juin 2007, issu des élections législatives du 17 mai 2007, le Ministère Délégué à la Ville est « passé à la trappe ». Les chantiers d'études qu'il avait lancées ont été récupérées par le MATE dans une simple direction de ce ministère.

¹⁰ Article 2, alinéa 1 de la Loi 06-06 d'Orientation de la Ville.

concernant son cadre de vie et d'en apprécier et évaluer les effets engendrés »¹¹. Dans cet esprit, on note la prise en charge des injonctions « *durabilistes* » dans le montage des programmes à un double niveau : d'une part, l'appel fait aux méthodologies sinon participatives, du moins associatives, d'autre part, l'importance prise par la notion de « cadre de vie », qui par glissements sémantiques contrôlés, en est arrivée à désigner une réalité non plus seulement écologique et environnementale, mais pluridimensionnelle, intégrant également des aspects urbanistiques, esthétiques et d'urbanité.

Tout se passait donc à l'orée des années 2000 comme si l'on assistait, à travers la production de ce texte par le nouveau Ministère Délégué à la Ville, à la fois à un exercice de nettoyage intellectuel dans un domaine très encombré idéologiquement, mais également et surtout à un exercice de recyclage et de récupération « nationale » de l'ensemble des injonctions environnementales circulant dans la sphère des acteurs internationaux de l'urbanisme et de l'aménagement.

Cet effort de mise à niveau doctrinal international n'est pas resté orphelin du point de vue de l'application sur le terrain. Plusieurs opérations se sont succédées de 1998 à nos jours, avec une première période de fort activisme participatif entre 2000 et 2008 où l'on avait vu la mise en œuvre de dizaines de projets d'apprentissage de la participation, à laquelle succéda une longue phase de négation de tout ce qui de près ou de loin s'apparentait aux démarches participatives, (à l'exception du projet de Tafilalet-Tajdit de Beni Isguen (wilaya de Ghardaïa)). Une troisième période enfin est observée depuis 2014 de reprise timorée et quasi clandestine « par le bas », c'est-à-dire d'initiative populaire, de quelques opérations participatives menées à l'échelle locale de petits quartiers, de placettes et autres petits espaces résidentiels.

Les enseignements que l'on peut en tirer, à travers la documentation publiée existante et quelques travaux universitaires se focalisent autour de trois constats fondamentaux :

- L'existence d'un acteur collectif fort et structuré socialement et symboliquement constitue un terrain favorable à la prise et à la réussite des projets à dimension participative ;
- Le portage institutionnel des projets par des entités sectorielles, même dans le cas des projets à fort contrôle externe par les bailleurs de fonds internationaux constitue une cause importante d'échec ;

¹¹ Article 2, alinéa 4 de la Loi 06-06 d'Orientation de la Ville.

- Les micro-projets participatifs initiés par « le bas », à coloration politique neutre rassemblent plus de ressources de portage social et sont plus efficaces.

Dans le détail, les choses se sont passées de manière synthétique de la manière suivante.

L'invention problématique de l'acteur collectif dans les démarches participatives

S'il est bien un acteur « social » dont l'implication, la participation est souhaitée au plus haut point et recherchée, c'est bien le citoyen lambda, censé être le premier bénéficiaire des projets qui le concernent en premier chef, d'une manière individuelle, mais surtout collective. Etant donné que le but de toute démarche participative est de fédérer de manière organisée les intérêts individuels autour d'un projet non pas individuel, mais d'essence collective, concernant une œuvre commune indivisible comme un projet d'aménagement, de développement local, etc., la question de l'acteur collectif, souvent introuvable a constitué la pierre d'achoppement de toutes les expériences observées sur le terrain.

Il faut tout d'abord signaler que l'exigence d'introduction de l'acteur collectif, sous la forme d'association de quartier ou de site (dans le cas des bidonvilles) dans les opérations d'aménagement a été explicitement et pour la première fois formulée et connue une mise en pratique dans les opérations de RHP (Résorption de l'Habitat Précaire) initiés dans le cadre d'un projet financé par la Banque Mondiale à partir de 1996.

Dans le document-cadre de la politique générale de réinstallation définissant les principes de l'action de l'État dans le programme RHP, document adopté par les autorités publiques en 1998, le paragraphe 1 instaure d'emblée le principe de la participation des populations au troisième rang de la hiérarchie des principes généraux à appliquer, après les principes i) d'intégration des actions RHP dans le cadre de stratégies d'aménagement, et ii) la nécessité d'une identification plus ciblée des populations bénéficiaires.

Le texte dit explicitement dans son alinéa 3 qu'il s'agit d'

« Appliquer et mettre en œuvre des principes et des mécanismes de participation des populations concernées à la réalisation des projets d'amélioration de leurs conditions d'habitat, soit financièrement (participation et recouvrement des coûts), soit par la prise en charge directe de la construction de certaines composantes de leurs

habitations (directement ou par le biais d'associations et comités de quartiers) ».

L'ambition exprimée par l'ensemble du projet dans ses principes et ses manières de faire était donc doublement affichée. Il fallait :

1. D'un côté intégrer la dimension socio-économique comme dimension technique essentielle dans la préparation et la mise en œuvre des projets et
2. De l'autre, associer les populations sous des formes diverses à tous les stades d'élaboration et de mise en œuvre des projets, l'exercice consistant donc à en faire un acteur organisé à part entière de son propre processus de transformation.

À cet effet, la méthodologie préconisée prévoyait l'intégration de cette dimension socio-économique dans les diverses phases techniques d'élaboration des sous-projets de la manière suivante :

- Au niveau de la phase 1 dite d'identification, le recensement de la population destiné à identifier les familles éligibles devait s'entourer du maximum de garanties de participation pratique des associations ou comités de quartiers, et ce afin d'établir, en quelque sorte, l'acte de fondation juridique et symbolique du groupe bénéficiaire d'une part et de le responsabiliser au niveau du contrôle des nouvelles implantations d'autre part. En effet, s'il fallait « figer » la liste des ayants droits, on devait aussi introduire une sorte de prise de conscience de l'existence « statistique » du groupe, par la participation de ses représentants au dénombrement et à la fixation de la liste.
- Dans la phase II dite d'APS (Avant-Projet Sommaire), qui est une phase beaucoup plus technique d'élaboration des études d'aménagement physique et urbain des sites, de préparation des documents financiers et environnementaux, etc..., la dimension socio-économique est conçue non seulement comme ensemble d'inputs élaborés par des professionnels sociologues fournissant en amont de l'information calibrée sur laquelle doivent travailler d'autres professionnels de l'urbanisme et de l'aménagement en aval. Mais également comme phase dans laquelle les familles sont sollicitées pour définir, avec les opérateurs, les modalités pratiques de mise en œuvre des « plans de réinstallation » qui les concernent en premier chef.
- Enfin, dans la phase III dite de suivi, qui est la phase de mise en œuvre réelle du processus, la participation des populations

était conçue comme servant au suivi de la part des associations de quartier de leur prise en charge par les opérateurs dans le cadre du processus de réinstallation.

D'une certaine manière, le projet RHP mettait en œuvre un modèle complètement nouveau de l'action urbanistique dans lequel on mettait (ou essayait de mettre) les différents acteurs impliqués dans la démarche de projet en situation de le coproduire ensemble. Cependant, le problème principal qui s'était posé aux initiateurs du projet se situait au niveau de l'identification et de l'intégration de cet acteur collectif dans la démarche. S'agissait-il d'un comité de quartier structuré, préexistant à l'opération ou alors une sorte de structure *ad hoc* créée par et pour l'opération, c'est-à-dire en somme une sorte d'agrégat de volontés individuelles particulières dont le seul point commun résidait dans le fait qu'elles étaient versées dans un processus de négociation de leur adhésion au projet venant de l'extérieur de la communauté, du groupe social local récipiendaire?

Les réponses à cette problématique ont été diverses et contrastées. On peut les résumer à travers les résultats qui ont été consignés dans les documents d'évaluation interne du projet et d'autres évaluations externes. On peut dire de manière générale que l'application des procédures instaurées par le Projet n'a pas apporté de réponses simples et claires à la question. Dans certains cas, les conditions socio-économiques objectives existant dans les sites au départ ont créé des conditions favorables à la mise en place de la dynamique participative ainsi conçue. Dans d'autres cas, malgré des conditions d'hétérogénéité et d'écèlement du tissu communautaire, c'est le processus de montage du projet lui-même qui a enclenché des dynamiques de communautarisation et de participation très large qui ont parfois largement débordé les attentes des opérateurs.

Deux configurations globales de «comités de quartiers ou de sites» comme réponses des communautés ou groupes locaux ciblés par les sous-projets de résorption ont été dégagées (Safar Zitoun, 2009). Il y eut :

« d'un côté, les cas nombreux observés au niveau des sites de bidonvilles anciens enclavés à l'intérieur du tissu urbain ou situés dans des positions centrales où ce furent généralement les enfants de la première génération de bidonvillois, plus instruits, occupant des emplois permanents dans l'administration qui eurent à créer et à animer les comités de quartiers, soit offrirent leur contribution et leur aide directe aux enquêteurs dans les sites ne disposant pas de comités » ;

« de l'autre, des leaders traditionnels de groupes locaux dominants qui délèguèrent en quelque sorte leur pouvoir à des sortes de petits comités ad hoc informels, créés spontanément pour "suivre" et "aider" les enquêteurs, c'est à dire surtout pour les surveiller ».

L'auteur souligne à cet égard, que dès le départ, ce furent
« les modalités même de mise en œuvre du recensement [qui] ont mis en branle des processus de redéfinition par les populations de leurs rapports internes afin de négocier de manière collective l'intrusion des enquêteurs et du projet qu'ils véhiculaient». (2009, p. 182)

Ce qui suggère que l'existence d'une sorte de substrat d'organisation de type communautaire, c'est-à-dire reposant sur l'existence de liens primaires structurant les relations de pouvoirs entre individus ou sur les liens basés sur le partage d'une histoire et d'un vécu collectifs constitue en quelque sorte la matrice autour de laquelle s'est construite l'action collective des habitants face à l'administration et autres intervenants techniques du projet.

Ce qui ne semble pas être le cas des projets « participatifs » de nature différente situés en milieu urbain et concernant des populations un peu plus déstructurées du point de vue communautaire, comme les projets de requalification urbaine des cités d'habitat collectif développés dans le cadre de la coopération internationale¹², qui montrent des situations plus contrastées et nouvelles.

Les rares travaux d'évaluation et de recherche existants¹³ montrent deux cas de figures franchement opposées. Il y-a d'une part les constats réalisés dans des sites très diversement peuplés et inscrits dans des contextes urbains complètement différents ayant fait l'objet d'opérations de «requalification participative», qui montrent une absence complète de

¹² Il s'agit du Programme de coopération en formation technique lancé par le Ministère de l'Habitat en 1997 avec l'agence de coopération allemande *Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit* (GTZ). L'objectif central du programme était le « perfectionnement dans le domaine de la restructuration urbaine et de la réhabilitation du cadre bâti ». Cinq chantiers pilotes de « requalification urbaine participative » ont ainsi été mis en œuvre, ciblant cinq cités d'habitat collectif en situation de « dégradation avancée » et disséminées à travers le pays : une première à Oran (Les Amandiers), la deuxième à Tizi Ouzou (cité du 5 juillet), la troisième à Béchar, la quatrième à Boumerdes et la dernière enfin à Alger (La Cité Soummam). ...

¹³ Voir en particulier les évaluations consignées in Anouche K. (dir), (2005) et Safar Zitoun Madani (2014).

cadre collectif d'expression et d'action des résidents, du fait essentiellement du «détournement» de la démarche participative par les autorités locales¹⁴ qui soulignent « des problèmes de frilosité dans la mobilisation des résidents autour des enjeux techniques posés par les opérations de requalification » (Safar Zitoun, 2011). Il y-a d'autre part le constat fait lors de la mise en œuvre de l'opération de Diar El Kef, que l'existence d'une communauté résidentielle forte et bien structurée n'a pas résisté aux forces de délitement apportées par les agissements des autorités locales et leur traitement inique et discriminatoire des habitants¹⁵.

Il y-a enfin les observations réalisées sur le projet de Tafilalet-Tajdit dans le M'zab qui montrent a contrario combien le dispositif participatif a pleinement réussi parce qu'il a été mis en œuvre par la communauté mozabite locale autour de l'association Amidoul comme acteur collectif fort en face de l'administration.

En tout états de cause, sans aller dans le détail des conclusions présentées par les diverses évaluations, il semble bien comme nous le soulignons plus haut que ces expériences ont montré de manière assez nette, sans pourtant qu'il faille établir l'existence d'une relation de causalité nette et tranchée, que l'existence d'un substrat communautaire fort sur lequel ont pu « accrocher » les tentatives de définition et de mise en œuvre de l'acteur collectif local ont joué un rôle prépondérant. Dans toutes les situations documentées, on remarque en effet que les démarches participatives ont été facilitées dans le cas de l'existence d'un interlocuteur collectif préexistant à l'opération. Quand ce ne sont pas des structures organisationnelles de type traditionnel revivifiées et réinjectées dans le processus (cas du M'zab), ce sont des communautés résidentielles fortes structurées autour d'un passé, d'une histoire résidentielle commune qui a forgé des liens symboliques forts et puissants.

Le rôle délétère de l'acteur public dans les démarches participatives

Les travaux existants montrent bien que si l'acteur collectif introuvable a été trouvé et mis en œuvre dans certaines configurations et montages particuliers, c'est essentiellement dans les cas où l'acteur public, c'est-à-dire les représentants locaux de la tutelle administrative

¹⁴ Comme l'affirment Benmohamed & Maïza. Dans Benmohamed, T. & Maïza, Y. (2010).

¹⁵ Voir à ce sujet les conclusions que nous avons tirées de l'expérience, dans Safar Zitoun, (2015).

des projets s'est ou bien moulé dans les nouvelles procédures, lâchant sa position dominante quand la situation l'exigeait, ou exerçait une présence équilibrée par rapport aux autres acteurs.

Les expériences évaluées montrent en effet que la mise en œuvre des démarches participatives a été généralement très mal perçue et reçue par les partenaires institutionnels qui y ont vu essentiellement une remise en cause de leur pouvoir décisionnel, ce pouvoir qu'ils devaient partager avec les habitants d'un côté et les « techniciens », c'est-à-dire les Bureaux d'Etudes, les experts mandatés par les bailleurs de fonds de l'autre. Tous les rapports et études montrent bien combien les représentants locaux de l'administration chargés de mettre en œuvre les projets ont été complètement déstabilisés par des procédures dans lesquelles il leur était fait obligation, sinon de tenir compte des avis et demandes des Comités de quartier, Comités de sites ou autres instances représentant les populations ciblées, sinon des techniciens auxquels il était aussi fait obligation d'intégrer ces doléances dans leurs processus opérationnels.

Dans une administration fonctionnant de manière très sectorielle et très centralisée comme le Ministère de l'habitat et dans des contextes de gouvernance locale où les APC (Assemblées Populaires Communales) avaient la haute main sur les décisions de distribution finale des logements et autres avantages, l'intrusion de l'acteur collectif, mais aussi des techniciens et experts chargés de mettre en œuvre les démarches participatives a fait l'effet d'une véritable « révolution » dans les façons de faire et de gérer de manière clientéliste les ressources publiques.

Les évaluations montrent l'existence de lignes de fracture, voire de conflits réels de prérogatives entre les divers partenaires qui ont contribué à obérer la réussite des projets. Benmohamed et Maïza (2010) font état par exemple de l'existence d'un

« Bras de fer [qui] s'installa, entre les pressions dues au projet avec ses obligations de résultats d'une part, et les procédures habituelles de l'administration publique d'autre part ».

Ils soulignent à cet égard ce qu'ils considèrent comme

« L'affrontement de deux modèles complètement opposés de la gestion du projet, celui de la gestion intégrée dite Bottom up [d'un côté et celui de] la gestion interventionniste dite Top down [de l'autre »]. Ces tensions ont suscité « un malaise entraînant une démobilisation, suivie de blocage mettant en porte-à-faux les membres du groupe du

projet, à savoir la Direction de l'urbanisme et de construction, la Direction du logement et des équipements publics, l'Office de promotion et de gestion immobilière et l'Assemblée communale de la ville de Bechar » (Benmohamed, 2010, p. 204).

De l'autre côté, au niveau de la cité Soummam, située dans la capitale, les mêmes causes ont semble-t-il produit les mêmes effets et « amené à l'enlisement progressif de la dynamique participative dans les querelles intersectorielles et les conflits de prérogatives entre le centre (le MHU) et les opérateurs locaux » (Anouche, 2005, p. 59).

Ces constats montrant combien les démarches participatives apportées par un organisme étranger, la GTZ, préconisant des procédures "bottom-up", mises en œuvre dans des cités d'habitat collectif en milieu urbain ont achoppé à la fois sur la difficile invention de l'acteur collectif local comme partenaire opérationnel, et sur les lourdeurs et routines de l'administration locale. Ce qui n'a pas du tout été observé dans l'expérience de Diar El Kef initiée un peu en marge des montages formels et impératifs contenus dans les expériences RHP et de la GTZ et dans le projet Tafilet-Tajdit du Mzab où l'on a observé que la préexistence de partenaires collectifs, « historique » pour le premier ou « traditionnel » pour le second, ont joué un rôle décisif dans le portage sociologique des projets.

Il semble bien à cet égard que le phénomène d'« endogénéisation » (Safar Zitoun, 2015) de la démarche participative, faite d'un travail de lissage des aspérités et des contraintes procédurières liées aux injonctions des bailleurs de fonds et des experts ait concouru à mettre de l'huile dans les rouages et les intérêts contradictoires des uns et des autres partenaires.

Conclusion : les méthodes participatives comme révélatrices de la possibilité d'un *empowerment* à l'algérienne ?

Les dizaines d'études et autres travaux produits dans le cadre académique (thèses de magister, de doctorat) ces dix dernières années, même si elles ne font pas l'objet de cette contribution qui s'est attachée à mettre en exergue les initiatives participatives fondatrices expérimentées dans notre pays dans les années 2000, nous permettent de signaler un certain nombre de choses.

Tout d'abord le constat de l'existence d'un véritable effet de dissémination des démarches participatives dans le pays, à l'initiative essentiellement de petits porteurs de projets à l'échelle micro locale : certaines APC ou organismes activant dans le domaine de

l'environnement ou de l'aménagement urbain. Le colloque international organisé à Alger en 2018 par les laboratoires LASADET de l'Université Alger et VUDD de l'EPAU a permis à cet égard de faire le point sur l'existence de dizaines, voire de centaines de petites expériences participatives initiées dans le pays profond. Ces expériences dénotent et illustrent cet effet de dissémination, mais autorisent également à dire que les sociétés locales, au niveau des quartiers, des villages, ne sont pas aussi réfractaires que l'on pense à la participation citoyenne, pour peu qu'elles trouvent des oreilles réceptives dans les administrations locales.

Beaucoup d'expériences documentées dans le contexte algérien donnent une impression de cas isolés, réalisés souvent à l'initiative de quelques individus, ou de responsables locaux bien intentionnés ou d'habitants « ordinaires » dans les cités d'habitat collectifs mais beaucoup plus rarement de résidents provenant de quartiers d'habitats informels qui sont paradoxalement beaucoup plus en besoin de ce genres d'initiatives. Comme si le concept participatif ne prenait forme qu'auprès des résidents de quartiers à dominante de couches moyennes fortement intégrées dans les filières de distribution administrée de logements publics.

Ce qui signifierait en quelque sorte l'existence de terrains sociologiques beaucoup plus favorables que d'autres à ce que Bacqué appelle l'*empowerment* dans le sens développé par le collectif Pouvoir d'Agir¹⁶ en France. Ce dernier considère en effet qu'il ne faut pas laisser les habitants des quartiers populaires « dans un statut de consommateurs passifs des politiques publiques », mais de « les reconnaître comme citoyens capables de prendre collectivement en main leur propre développement et celui de leur environnement, de porter eux-mêmes leurs paroles et de conduire leurs projets ». Belles paroles qui se conjuguent de manière complètement inverse dans notre pays où l'on constate que ce ne sont pas généralement dans les quartiers populaires que la participation advient et se développe.

À l'issue de ce travail de synthèse rapide, force est cependant de constater que les injonctions écologique et environnementaliste, de même que les méthodologies participationnistes à finalités « durabilistes », se sont en effet articulées et coulées dans les systèmes institutionnels et les logiques d'action des acteurs en milieu urbain de manières différentes et contrastées.

¹⁶ Collectif Pouvoir d'Agir « Lettre ouverte "Valoriser la capacité citoyenne des quartiers populaires" ». Dans M-H. Bacqué. & C. Biewener (2013).

La mise à niveau et à la norme internationale de la législation et de la doctrine d'intervention, que nous avons passée rapidement en revue supra ne semble plus aujourd'hui, après avoir produit quelques effets incontestables et quelques succès en matière de réforme des façons de faire et de construire les projets urbains depuis quelques années, faire recette dans les cercles de décideurs. L'aisance financière de l'État retrouvée à la suite de l'augmentation considérable des recettes pétrolières depuis 2006 a emporté les rares montages officiels et affichés en tant que tels construits autour d'une logique de durabilité sociale des projets.

Les enjeux de gouvernance qui se dessinent et qui s'imposeront dans les années à venir qui seront socialement et économiquement très dures à supporter et à soutenir dans le cadre du fonctionnement rentier de la société, imposent plus que jamais le retour à des formes de gouvernance plus près des besoins et des revendications citoyennes et habitantes à plus de participation à la vie publique. Cette dernière commençant le plus trivialement du monde par la réactivation de tout ce qui de près ou de loin se rapprocherait à des procédures de valorisation des ressources de solidarité et de participation dormantes, enfouies dans la société profonde algérienne.

Le *Hirak* dont tout un chacun a pu observer l'incroyable capacité de mobilisation, de réveil des consciences et des énergies assoupies qu'il a pu apporter, a été non seulement le révélateur des attentes citoyennes à plus de citoyenneté dans le sens politique noble du terme, mais l'accoucheur d'un nouveau rapport plus actif à l'exercice de cette citoyenneté à toutes les échelles de la société. En exprimant la profonde demande d'implication des citoyens dans la vie de la Cité, il a dit aussi et surtout que cette implication passe par la participation librement consentie et non pas artificielle à un mode de gouvernance au plus près des attentes, mais aussi des compétences des citoyens.

Il a ouvert de nouvelles perspectives d'intégration de toutes les dynamiques de solidarité, mais aussi de coopération initiées « par le bas » dans nos villes et villages et délivré un message fort : « la société civile n'est pas juste une institution qui prend en charge ce que l'État ne veut plus gérer ... » (Sennet, 2013)¹⁷, intervenant là où il est absent, pour corriger son impéritie et ses erreurs. Dans la mesure où, pour reprendre les propos du même auteur « elle [la société civile] peut faire émerger des idées nouvelles et des initiatives nouvelles, elle peut [donc] contribuer au mieux vivre ensemble ».

¹⁷ Voir aussi son ouvrage : *Building and Dwelling: Ethics for the City* (2018).

C'est en effet le principe du «mieux vivre ensemble», dans la diversité et l'enrichissement mutuel qui a guidé, a été à la base de la floraison des dynamiques participatives « par le bas » dont nous avons essayé de faire écho dans cette contribution. Et le *hirak* ouvre à cet égard des pistes nouvelles de redynamisation de la société civile et de réformes des pratiques de gouvernance qui devront tirer parti de ces expériences participatives que les Algériens avaient déjà mis en œuvre à l'échelle de leurs rues, de leurs quartiers quand les conditions s'y prêtaient, en dépit de et malgré l'Etat.

Bibliographie

Abbadie, M. (2001). La politique nationale de l'habitat : la requalification participative dans les grands ensembles, cas de la cité Soummam-Bab Ezzouar [Mémoire de magister en aménagement urbain, Université des sciences de la technologie Houari Boumediene].

Anouche, K. (dir.), (2005). *Requalification urbaine participative à Alger, Rapport final Projet Pilote de la Cité Soummam*. [Mémoire de DESS, Université de Montréal].

Bacqué, M-H., Biewener, C. (2013). L'empowerment, un nouveau vocabulaire pour parler de participation. *Revue Idées économiques et sociales* (137).

Bacqué, M-H., Rey, H., Sintomer, Y. (2005). La démocratie participative, modèles et enjeux. Dans M-H. Bacqué & al., *Gestion de proximité et démocratie participative*. Paris : La Découverte.

Benmohamed, T., Maïza, Y. (2010). Une expérience participative à la cité de la SELIS, Béchar (Algérie). Dans *Villes d'Algérie, Formation, vie urbaine et aménagement*, 187-214. Oran : CRASC.

De Sardan, O. J-P. (1995). Anthropologie et développement : Essai en socio-anthropologie du changement social. APAD/Karthala : Marseille/Paris.

Derras, O. (dir.), (2004). Les acteurs du développement local durable en Algérie : comparaisons méditerranéennes. Actes du colloque, p. 251

Document cadre de la politique générale de réinstallation. (1998). Banque Mondiale/Ministère de l'Habitat et de l'Urbanisme. Alger

Gasmi, Ch. (2004). Le transfert des méthodologies participatives dans le milieu professionnel des bureaux d'études d'architecture et d'urbanisme de l'est algérien. Analyse des retombées du programme RHP de la Banque Mondiale [Mémoire de magister (en arabe), Université d'Alger].

Hissar, H. (2006). Le renouvellement de l'action publique algérienne à l'épreuve du réel : le cas du projet de « requalification » de la cité Diar el Kef, Alger. [Mémoire de master, Université d'Aix-Marseille III].

Izarouken, A. (2008). Le mouvement associatif en Algérie : état des lieux, état des savoirs. Dans *L'Algérie 50 ans après. Etat des savoirs en sciences sociales et humaines 1954-2004*. (p 281-292).Oran : CRASC.

Safar Zitoun, M. (1998) (2). Manuel de procédures pour la réalisation des Études Socioéconomiques et des Plans de Réinstallation, (en collaboration avec Keith Rennie). Banque Mondiale. Washington, 84 pages annexes.

Safar Zitoun, M. (2002). Évaluation sociale à mi-parcours du programme RHP/Banque Mondiale, 92 pages + tableaux. Alger/Washington.

Safar Zitoun, M. (2009). *L'ingénierie participative dans les programmes publics de logement social. Contenu et limites de l'expérience algérienne*. Dans J. Le Tellier & A. Iraki (dirs.), *Habitat social au Maghreb et au Sénégal*, 171-193. Paris : L'Harmattan.

Safar Zitoun, M. (2011). Les quartiers marginaux à l'épreuve du développement durable : quelques leçons sur l'expérimentation de projets dits «participatifs» dans les villes algériennes. Dans P.-A. Barthel & L. Zaki (dirs.), *Expérimenter la ville durable au sud de la Méditerranée. Chercheurs et professionnels en dialogue*, 255-281. La Tour-d'Aigues : Éditions de l'Aube, coll. Villes et Territoires.

Safar Zitoun, M. (2011b). Les politiques d'habitat et d'aménagement urbain en Algérie ou l'urbanisation de la rente pétrolière ? Dans *Journée d'études sur les politiques sociales des Etats dans le Monde Arabe*. UNESCO, programme MOST 2. Beyrouth : Université Américaine de Beyrouth.

Safar Zitoun, M. (2014). La construction d'une « citoyenneté de combat » dans les opérations de relogement algéroises ou la stigmatisation détournée. Dans N. Semmoud., B. Florin., O. Legros & F. Troin (dir.), *Marges urbaines et néolibéralisme en Méditerranée*, 287, 189-213. Tours : Presses Universitaires François Rabelais.

Safar Zitoun, M. (2015). Les méthodologies «participatives» dans les villes du Maghreb et en Algérie : une gouvernance «par le bas» vouée à l'échec ? Dans I. Hajek & Ph. Hamman (dirs.), *La gouvernance de la ville durable entre déclin et réinventions. Une comparaison Nord/Sud*, 255-280. Rennes : Presses Universitaires de Rennes.

Sennet, R. (2013). Comment faire coopérer les tribus ? Interview. *Revue M3*, (Hors-série).