

## La participation associative et la modernisation de l'action publique à l'épreuve de l'informalité : l'exemple de la commune de Djébonoua (Côte d'Ivoire)

Associative participation and the modernization of public action put to the test of informality: the example of the municipality of Djébonoua (Ivory Coast)

Guéi Zangon Miché\*

Assistant, Département d'anthropologie et de sociologie, Université Alassane Ouattara, Côte d'Ivoire

Received 20 Dec 2022, Accepted 01 Jan 2023, Available online 02 Jan 2023, Vol.11 (Jan/Feb 2023 issue)

### Résumé

*Cette recherche vise à comprendre les logiques de résistance des associations à la formalisation. La méthodologie repose sur des entretiens semi-directifs et des focus-group, réalisés auprès de dirigeants associatifs et d'acteurs municipaux de la commune de Djébonoua. Les données mettent en lumière quatre principaux résultats. Le premier montre que la formalisation des associations, même souhaitée, reste contrainte par un ensemble de fragilités institutionnelles, induites par des jeux de négociations inhérentes à la conservation des pouvoirs et intérêts des élus. Le deuxième résultat indique, que l'informalité fonctionne comme une ressource politique, en ce qu'elle permet à l'entité politique municipale de se soustraire des exigences formelles de transparence, tout en masquant les faiblesses de ses offres politiques. Le troisième résultat montre, que la résistance des associations à la formalisation est une conséquence de l'informalité institutionnalisée, qui veut que l'accès des associations aux ressources publiques dépende moins de leur formalisation que de leur proximité au cercle dirigeant. Le quatrième résultat explique les enjeux de la résistance des acteurs municipaux et associatifs à l'institutionnalisation de la participation. Sur la base de ces résultats, l'informalité apparaît finalement comme un cadre dominant de transaction sociale instituée par les dirigeants, en vue de mieux négocier les ressources en jeu, loin des contraintes normatives.*

**Mots clés :** *acteurs municipaux, action publique, informalité, participation associative, Djébonoua,*

### Abstract

*This article focuses on the process of modernizing public interventions, from the perspective of the formalized participation of associations in public action. Based on semi-structured interviews and focus-groups carried out with association leaders and municipal actors in a rural municipality, the study aims to understand the logic of resistance of associations to formalization. The data highlights three main results: The first is that the formalization of associations, even if desired, remains constrained by a set of institutional weaknesses induced by games of negotiations inherent in the conservation of the powers and interests of elected officials. The second result is that informality functions as a political resource in that it allows the municipal political entity to evade formal transparency requirements, while masking the weaknesses of its political offerings. The third result indicates that the resistance of associations to formalization is a consequence of institutionalized informality, which means that the access of associations to public resources depends less on their formalization than on their proximity to the governing circle. On the basis of these results, informality finally appears as a dominant framework of social transaction instituted by leaders in order to better negotiate the resources at stake, far from normative constraints.*

**Keywords :** *Municipal actors, public action, informality, associative participation, Djébonoua*

### Introduction

Les associations sont des acteurs historiques indispensables au fonctionnement de la vie sociale.

Bien avant l'existence des pouvoirs publics modernes, elles étaient les maîtres d'œuvre de l'action sociale dans les sociétés traditionnelles (Lafore, 2010). Par leur capacité à créer le lien sociale (solidarité, confiance et la cohésion sociale), elles ont accompagné les politiques sociales et

\*Corresponding author's ORCID ID: 0000-0000-0000-0000

DOI: <https://doi.org/10.14741/ijmcr/v.11.1.2>

développé des compétences dans le domaine du diagnostic social et dans l'élaboration de prescriptions globales de réinsertion (Demoustier, 2005). Ces expériences quotidiennes leur ont permis d'être en capacité, localement, de répondre à la demande des personnes en difficulté au sein des communautés locales. Pour toutes ces ressources, les associations sont reconnues dans la gouvernance locale comme des acteurs pertinents dans la production de l'action publique notamment dans les quartiers urbains (Abrioux, 2010). Elles sont de plus en plus présentées dans les discours publics comme une ressource incontournable dans la définition et la résolution de problèmes sociaux en milieu urbain et sont par conséquent légitimes à être investies de mission publique.

Cette reconnaissance des associations se traduit en Côte d'Ivoire dans les réformes de la décentralisation initiées au début des années 1990. Dans les normes, elle se décline dans des offres de participation permettant de soustraire les associations locales des rôles informels traditionnellement assumés, pour les inscrire dans une dynamique de l'action publique moderne (un rôle plus politique). Pour cela, les institutions municipales ont pour mission de travailler à formaliser les associations, en vue de créer les conditions d'une intervention professionnelle conjointe dans une logique de coproduction de la vie publique urbaine (Le Galès, 1995). Pour des sphères politiques rurales encore marquées par les pensées et pratiques informelles, une politique municipale de formalisation des associations (majoritairement informelle) est une étape indispensable (encourager et faciliter la formalisation des associations) à l'institutionnalisation de la participation des associations à la vie publique locale.

Dans ce processus politique, tout semble indiquer que les municipalités et les associations locales ont intérêt à œuvrer à moderniser la participation. Car la professionnalisation de la participation présente un enjeu important pour les parties prenantes. Comme avantages, on note que formaliser la participation fonctionne comme un opérateur de facilitation des rapports des associations avec les pouvoirs publics et autres organisations privées (ex : accès aux subventions publiques ou privées, signature de contrats, action en justice, ouverture de compte bancaire etc.). Pour les municipalités, la formalisation des associations est une base légale et légitime de formulation des demandes de subventions (publiques et privées).

Conscient de cet idéal, la municipalité de Djébonoua dit avoir optée pour l'offre de facilitations procédurales pour le statut administratif des associations, notamment en ce qui concerne le montage des dossiers<sup>1</sup>. D'autres formes d'incitations à la formalisation des associations se sont matérialisées par plusieurs années (2003-2019) de campagnes de sensibilisation auprès des associations

locales. Par ailleurs, par effet de contexte, la municipalité dispose également de pouvoir contraignant pour tenir les associations réfractaires au respect des dispositions institutionnelles de participation locale. Ce pouvoir réside dans le contrôle des ressources financières dont dépendent le fonctionnement et la survie de la majorité des associations locales généralement de petites tailles. Selon la théorie de la dépendance des ressources, cette situation de dépendance rend les associations locales plus enclines à se plier aux exigences de la municipalité, principale fournisseur des ressources essentielles pour leurs survies. Dans ces conditions, la municipalité s'attend à voir une adhésion des associations à la politique de formalisation pour bénéficier légitimement des ressources publiques.

Pourtant, ni les facilitations procédurales, ni les avantages de la formalisation liés à l'accès aux ressources, ni les risques de privation de ces ressources dont dépend leur survie ne dissuadent les associations, qui se maintiennent toujours dans l'informel. Selon les statistiques fournies par les autorités municipales, seulement quinze (15) associations sur un effectif de cent (100) ont un statut formel ou sont en cours de l'obtenir<sup>2</sup> après plus d'une décennie de campagne de sensibilisation. Ce constat formulé par l'administration municipale révèle un désintérêt des associations pour la formalisation et soulève la question suivante : comment expliquer le maintien des associations dans l'informel dans un contexte institutionnel d'incitation à la professionnalisation de l'action publique ? De cette question découle un ensemble de questions subsidiaires : quelles sont les idéologies qui justifient l'informalité des associations ? Quelles sont les pratiques qui légitiment la participation informelle des associations ? Quel sont les processus institutionnels d'acceptation de la participation informelle des associations ? Quels sont les enjeux du maintien des associations dans la participation informelle ?

Pour répondre à ces questions, nous formulons l'hypothèse suivante : le maintien des associations dans l'informel est lié à la prédominance des réseaux informels d'accès aux ressources publiques sur les processus normatifs.

Conformément cette orientation, l'étude se focalise sur les processus de légitimation des réseaux informels d'accès aux ressources publiques en portant un regard particulier sur les interactions entre les élites politiques municipales et les élites administratives dans l'encadrement et le financement des associations locales. Sur cette base, l'étude se donne pour objectif de comprendre les logiques du maintien des associations locales dans l'informel.

Pour atteindre cet objectif, quatre pistes de recherche ont été privilégiées : (i) identifier les représentations qui légitiment les réseaux informels de la participation, (ii)

<sup>1</sup> Selon le secrétaire général de la mairie, la facilitation des procédures a été identifiée par l'institution comme l'une des solutions pertinentes à la formalisation associations locales.

<sup>2</sup> Ce chiffre devra être actualisé. Car à ce jour, la mairie ignore le nombre exact d'associations de la commune. Selon le responsable en charge du service socioculturel, ce nombre (100) est en dessous des chiffres réels.

décrire les pratiques susceptibles d'acter la participation informelle des associations, (iii) montrer les processus institutionnels d'acceptation de l'informalité des associations, (iv) déterminer les enjeux du maintien de la participation informelle des associations.

## 1-Méthodologie

### 1-1- Champ de l'étude

Cette étude a été réalisée auprès des acteurs municipaux et associatifs de la commune de Djébonoua, ville située à 15 km au sud de la ville de Bouaké. En effet, depuis la mise en œuvre des politiques de décentralisation et des réformes territoriales, la problématique de la modernisation des espaces politiques locaux est bien présente à toutes les échelles des sphères publiques en Côte d'Ivoire. La complexité de ces processus de transformation semble bien plus visible dans les communes rurales. Et la dynamique des rapports entre associations et pouvoirs publics à Djébonoua est l'une des plus expressives de la complexité du processus de modernisation de l'action publique.

Pour la brève histoire, précisons que Djébonoua est une commune rurale créée en 1993. A l'origine, elle est peuplée de Baoulé, peuple faisant partie du groupe Akan. A ce jour, la commune est peuplée d'autochtones Baoulé, d'allochtones et allogènes Togolais, Burkinabés, Peuhls, Sénégalais, Maliens, etc. Le territoire communal compte quarante-sept (47) villages avec une distance moyenne entre eux de 2 km et une densité de population moyenne de 57 habitants/km<sup>2</sup>. Ces villages sont repartis en trois (03) tribus : le N'dje, le Mougnan et le Gbadahou. Ces tribus constituent une seule famille socio-ethnologique du canton Sah, sous-groupe du groupe ethnique Baoulé. Ce territoire regorge de nombreuses associations dont plusieurs sont issues des différents villages que compte la sous-préfecture.

Plusieurs leaders de ces associations ont fait l'objet d'enquête de même que les élites et agents municipaux de ladite ville. Cela dit, la structure relationnelle des acteurs clés de l'étude est telle que les enquêtes se sont élargies au-delà de la sphère géographique de Djébonoua. Des entretiens ont été également réalisés auprès de plusieurs acteurs clés résidant dans les communes de Bouaké et de Yopougon (Abidjan).

### 1-2- Collecte et analyse des données

L'étude s'inscrit essentiellement dans une approche qualitative. Les cibles sont constituées de dirigeants des associations locales, du Sous-préfet, des agents et élites municipales. Au niveau des agents et élites municipales on retrouve l' élu et ses collaborateurs (conseillers, adjoints), le Secrétaire Général de la mairie garant du respect des principes administratifs et l'ensemble des agents techniques. L'échantillon de l'étude est constitué de vingt-huit (28) individus. Ces individus sont composés du Sous-

préfet, de deux (2) conseillers municipaux, du Secrétaire Général de la mairie, de deux (2) responsables en charges du service socioculturel (l'ancien et l'actuel), du responsable en charge du service financier, de six (6) agents de la mairie, de huit (8) présidents et vice-présidents d'associations locales en relation ou non avec la municipalité ainsi que huit (8) de leurs membres actifs, puis d'un (1) responsable d'une organisation non gouvernementale qui travaille régulièrement avec les associations locales.

L'enquête a reposé sur des observations, des entretiens individuels semi-directifs et deux focus group avec d'une part des dirigeants associatifs et des agents de la mairie d'autre part. L'observation s'est faite par une présence de quinze (15) jours de participation aux activités des associations et à deux rencontres de travail entre associations et la municipalité. Le choix de cette période est justifié par d'intenses activités politiques communales impliquant la participation des associations.

Les focus group et les entretiens individuels ont porté sur des thématiques liées aux objectifs spécifiques. Ces échanges au sein des groupes de discussions (six à huit personnes) et dans les entretiens semi-dirigés consistent à mettre en évidence des plages de convergence et de divergence à propos des pratiques d'attribution des ressources publiques aux associations et les logiques qui les structurent. Les participants (dirigeants associatifs et agents de mairie) sont invités, d'abord à parler de leur vécu de la démarche d'attribution des ressources publiques aux associations avec les élus successifs, ensuite à signaler les changements intervenus dans les politiques municipales de l'offre de participation, enfin à comparer les situations. Tous ces échanges ont été intégralement enregistrés et retranscrits. Certains ont parfois pu être complétés par des sources secondaires de données fournies par les responsables associatifs et les agents municipaux.

Cette enquête vise d'une part à apprécier l'applicabilité des normes administratives et les formes d'arrangements qui se déploient autour du processus de participation des associations. D'autre part, les entretiens devaient permettre d'illustrer les différentes facettes des relations entre associations et municipalité (élites administratives et élites politiques) dans l'encadrement de la participation locale. Ces entretiens devaient permettre également d'avoir une vision rétrospective, notamment sur l'évolution de cette relation en lien avec les réalités du contexte politique local. L'ensemble des données recueillies ont fait l'objet d'analyse de contenu thématique. Elle a consisté à appliquer au corpus de données, des traitements autorisant l'accès à une signification différente répondant à la question de départ. Pour cela nous avons procédé aux opérations de codage, décompte en fonction des objectifs spécifiques. Dans cette dynamique, les informations ont été catégorisées en rassemblant des éléments ayant des caractères communs puis renommées.

## 2- Résultats

### 2.1. De la représentation informelle de gestion de l'administration municipale.

Selon les données, les élus qui se sont succédés à la tête de la municipalité ont une perception informelle du pouvoir exécutif municipal. Cette perception les convainc à s'autoriser des vices de procédure dès le début de leur mandature. En effet, dès leur prise de pouvoir, les élus auraient tendance à traduire la satisfaction de leur besoin personnel en projet de gouvernement, au mépris des procédures. Dans cette perspective, ils formulent des attentes qui mettent en évidence leur méconnaissance du droit administratif et leur conception parfois démesurer des prérogatives du pouvoir exécutif. Plusieurs agents administratifs ont affirmé ainsi qu'à leur arrivée, les élus sont généralement déconnectés des principes de fonctionnement politique et administratif de la municipalité. Ce déficit de connaissance technique des élus au niveau politico-juridique, administrative et économique, pose le problème de l'opérationnalisation de leur offre politique à deux niveaux : au niveau de la prise en compte des réalités économiques locales et au niveau des exigences administratives et techniques en termes de procédure dans la mise en œuvre de leur projet politique.

Au niveau des réalités économiques du territoire, il apparaît que les élus ne savent que très peu de choses sur les capacités financières de la municipalité et ses limites en matière d'investissement. A ce propos, il faut souligner que la commune dispose d'un minuscule marché constitué de petits commerces dont les recettes fiscales sont insignifiantes pour les besoins locaux d'investissement. Cette situation économique précaire rend la mairie très dépendante du budget de l'Etat central et des partenariats extérieurs. Pourtant l'attitude des élus semble occulter cette réalité évidente, laissant transparaître chez eux une capacités financières des municipalités indépendamment des réalités locales. Ainsi, la représentation uniformisée qu'ils ont des avantages financiers associés à la fonction de maire les expose à des surprises désagréables. Selon certains agents techniques, les élus se rendent compte de la faiblesse des ressources locales et de l'incapacité de la municipalité à se permettre certaines dépenses inopportunes seulement après leur prise de fonction. De fait, les agents techniques en charge de la gestion budgétaire sont régulièrement soumis à des interrogatoires par les nouveaux élus sur les ressources financières disponibles. Les réponses peu satisfaisantes laissent transparaître des incompréhensions et une désillusion chez les nouveaux chefs de l'exécutif municipal comme l'atteste les propos d'un enquêté :

« Après avoir beaucoup dépensé pendant la campagne, les élus rêvent de s'en mettre plein les poches. Leur première préoccupation est de savoir combien se trouve dans la caisse de la mairie, comme si la mairie avait une caisse d'argent qui les attendait... sauf qu'ici, ils sont toujours surpris qu'il n'y ait rien à se mettre sous la dent ».

Pour avoir espéré que les fonds investis au cours des campagnes électorales seront compensés par les ressources publiques, la précarité des capacités financières de la municipalité apparaît chez les élus respectifs comme un manque à gagner. De fait, la nécessaire compensation de ce manque les transforme en véritables prédateurs des ressources publiques. La rationalité socioéconomique qui les anime dès lors, active les marges de manœuvre presque « illimitées » qu'ils s'octroient dans la gestion des ressources publiques. Par ailleurs, l'absence d'exigences réelles de l'administration politique centrale en matière de rendement sur les actions de développement, légitime ces comportements micro-rationnels des élus. Cet aspect pointe du doigt les effets de contexte caractérisés par les collusions entre intérêt politique des dirigeants nationaux et celui des élus locaux (issus du même parti politique).

Au niveau des exigences administratives, l'opérationnalisation des offres politiques est un principe de base du caractère réaliste d'un programme d'action publique. Pour cela, l'offre devrait tenir compte des mécanismes institutionnels de la mise en œuvre des politiques. Dans ce cas d'espèce, c'est le service socioculturel (service qui travaille à la proximité de la municipalité avec les populations) qui est l'organe technique compétent pour définir les critères de réalisation. Dans les faits, il apparaît que l'offre de participation diffusée par les candidats auprès des associations pendant la campagne électorale contient les germes d'une crise institutionnelle entre l'entité politique (élites politiques) et technique (agents administratifs). Ces offres diffusées pendant les campagnes se résument en des promesses alléchantes de reconnaissance adressées aux associations en échange de leur mobilisation pour une victoire aux élections. Ces promesses orientées par des logiques clientélistes catégorisent les associations selon leur positionnement vis-à-vis de l' élu.

Dans cette dynamique, l'intérêt des élus de récompenser prioritairement les associations qui leur sont affiliées, entretient en conflit avec les principes de la formalisation des associations qui ne privilégie que les associations déclarées. Cette situation fait apparaître les dirigeants eux-mêmes comme d'éventuels obstacles à la réalisation des objectifs de la modernisation de l'espace politique local. Du coup, leur rôle de premier plan dans la mise en œuvre et l'expérimentation du dispositif participatif est l'une des principales sources de fragilisation des normes qui encadrent la formalisation.

### 2.2. Recours à l'informalité comme moyen de contrôle et d'instrumentalisation des associations pour la compétition électorale

Dans leur quête perpétuelle de renouvellement de légitimité politique, les élus font recours à l'informalité comme moyen de cooptation des associations pour en

faire des alliés stratégiques. Ainsi, ils renoncent volontairement à la carte des actions de développement au profit d'une politique de cooptation des associations, susceptibles d'assurer leur réélection. Poursuivant cet idéal, ils profitent à la fois du faible niveau d'instruction des populations locales et de leur situation socioéconomique précaire pour se prêter à des jeux d'instrumentalisation. Ces jeux consistent d'abord à se présenter aux populations comme une source inépuisable dans l'accès aux ressources publiques. Ils les invitent ensuite à se « regrouper » en association pour bénéficier des subventions et aides de la municipalité. Ces consignes sont légitimement reçues par les populations à la fois comme une offre politique mais aussi comme une opportunité d'accès au réseau relationnel des gouvernants qu'il faut impérativement exploiter. De ce laboratoire électoral des candidats municipaux, prolifèrent alors une multitude d'associations qui se recomposent au gré des opportunités et disparaissent parfois. Constituées à la base par des sympathisants des élus et des autres prétendants aux élections municipales, elles fonctionnent comme des groupes d'organisations satellitaires ou des clubs de soutien à la solde des élites politiques qui les entretiennent. Celles-ci ont implicitement obligation de s'affirmer lors des campagnes électorales pour se rendre visible et gagner l'estime de leur mentor, engagé dans compétition électorale.

Cela dit, il est de coutume que pour être élu à la municipalité locale, il faut s'arroger les faveurs des associations locales. Pour ce faire, les promesses électorales de financement des associations sont une stratégie payante et bien connue. Sauf qu'en raison du caractère informel de ces associations politiquement conçues, les mécanismes structurels de réalisation de leur financement apparaissent totalement incompatibles avec les procédures administratives d'accompagnement. Que se soient de belles intentions ou non, la réalisation des promesses faites aux associations obéit à des critères comme la formalisation, l'intérêt pour la cause publique, que peu d'entre elles remplissent.

Pour les associations identifiées comme alliées de l'élu, certaines faveurs leur sont accordées notamment l'accès au réseau des élites dirigeantes. Par contre celles identifiées comme proches des adversaires politiques déchus sont étiquetées d'une manière ou d'une autre comme un rival politique. De fait, le champ associatif local apparaît comme un espace de reproduction des clivages politiques, les associations proches des candidats malheureux étant systématiquement exposées à des représailles de la part de l'élu. Ces représailles s'expriment principalement par l'exclusion des associations considérées comme des « adversaires politiques » de toutes possibilités de financement et aides municipales quel que soit leur statut administratif. Plusieurs associations se trouvent ainsi dans le viseur des autorités municipales pour avoir entretenu une relation de proximité avec certains candidats au cours des élections précédentes, comme en témoigne les propos du président des associations de tisserands :

« C'est madame le maire qui nous a mis en association pour nous aider à mieux valoriser nos produits. Donc nous avons décidé de la reconduire parce que ce qu'elle voulait faire est une bonne chose pour nous. Malheureusement elle n'a pas gagné... cela a dirigé la colère de l'actuel maire contre nous... on a été chassé du bord du goudron pour nous conduire dans un lieu où y'a même pas d'abri et ceux qui ont supporté le maire ne sont pas inquiété »

Par ce traitement à géométrie variable vis-à-vis des « partisans » et « opposants » supposés, cette forme de pression de l'autorité municipale telle que soulignée dans ce verbatim n'a pas pour enjeu de punir continuellement les associations « ennemies ». Car cela n'est aucunement bénéfique à l'élu. C'est plutôt une politique d'isolement stratégique. Celle-ci consiste à interpeller l'ensemble des associations sur les modalités réelles d'accès aux ressources publiques qui ne résident ni dans la pertinence du champ d'investissement, ni dans l'acquisition du statut formel mais bien dans l'allégeance à l'élite politique au pouvoir. De fait, bien que le statut informel des associations les isole plus ou moins d'autres sources de financement telles que les ONG, cet isolement facilite le contrôle politique et l'instrumentalisation de celles-ci par les élus.

Dans ce contexte politique où le refus de se soumettre à la logique de l'allégeance à l'élu engendre une privation des ressources publiques, la relation de proximité entre associations et élu prend le pas sur la relation formelle entre associations et l'institution municipale. Par ricochet, la relation de proximité avec l'élite dirigeante devient plus pertinente que la formalisation dans le processus d'accès aux ressources publiques. Ainsi, l'instauration de la dépendance mutuelle entre décideurs politiques et associations locales accroît la marge de manœuvre des associations informelles vis-à-vis des dirigeants. Et elle dépeint fortement sur le fonctionnement politique de l'organisation municipale.

### 2.3. *Légalisation des décisions informelles par le contrôle politique de l'administration municipale.*

La non planification des projets électoralistes par les élus rend leur réalisation peu probable par les circuits formels de prise de décision. Car les associations qu'ils ont suscité et dont ils ont obligation de soutenir, ne répondent pas aux critères d'éligibilité au financement. Pour donner une dimension légale au choix arbitraire des associations qui leur sont affiliées, les élus nourrissent le besoin d'élargir leurs marges de manœuvre en contrôlant l'administration municipale. Car l'approche clientéliste qui incarne leur politique a des implications structurelles qui nécessitent le contournement des procédures institutionnelles de décision. Pour ce faire, les décideurs créent les conditions légales d'affranchissement des procédures institutionnelles pour satisfaire librement ses intérêts électoralistes.

En effet, dans le fonctionnement de l'organisation municipale, la frontière des composantes politique et administrative peinent à être visible. Cette confusion est liée à une vulnérabilité critique de l'administration, soumis à la pression politique de l'exécutif. D'un point de vue historique, cette pression a suscité des tensions qui résultaient de la résistance de l'administration à l'interférence politique des élus. A un période donnée, le service en charge des affaires sociales refusait légitimement de s'aligner aux injonctions du maire en faveur des projets électoralistes. Ce rapport de force a finalement tourné en faveur de l'exécutif. Car l'administrateur insoumis et réfractaire a été muté au profit d'un administrateur plus flexible aux interférences politiques. Ainsi, le contrôle politique de l'administration s'est érigé en tradition de gouvernance au sein de la municipalité. Actuellement, on note par exemple que le Secrétaire Général de la mairie supposé être apolitique assure la fonction de directeur de campagne du maire au cours des scrutins municipaux.

De fait, la gouvernance successive des élus est caractérisée par une interférence politique totale dans l'administration. Dans cette dynamique, l'autorité administrative censée être une couverture pour ses agents contre les formes d'intimidations politiques (son statut fixé par le ministère de l'intérieur surclasse, dans des conditions précises, l'autorité de l'élu) fonctionne plutôt comme un relais du politique dans la conduite des affaires administratives. Certains agents administratifs ont été ainsi débauchés sur ordre de la hiérarchie administrative pour s'être opposés à des entorses aux processus décisionnels. Cet état de fait indique clairement que ce qui se passe n'est pas simplement une politisation de l'administration communale suscitée par l'élu, mais bien une politisation impulsée au sein même du monde des fonctionnaires. Car les administrateurs dont la vocation et l'intérêt est de veiller à limiter les interférences politiques dans le fonctionnement de l'administration municipale en viennent à être les instigateurs de cette politisation. Ces interférences se traduisent dans les biais de procédure dans l'élaboration du budget et dans la dépossession du circuit de financement des associations, qui rendent obsolète à la fois la commission financière et le service socioculturel en charge de l'encadrement et du suivi des associations.

Ainsi, en l'état actuel, les commissions socioculturelles et financières sont associées aux réunions d'élaboration des budgets de participation associative en fonction des enjeux. Bien que ce soient elles qui détiennent toutes les données de terrain utiles à cette fin. Sur cette base, les nouvelles modalités d'élaboration des budgets et d'attribution des subventions se résument à la seule volonté de l'élu dont l'équipe assume pleinement le contrôle. Cette nouvelle disposition du dispositif de participation fait sur mesure montre la fragilité des assises politiques de la démocratie participative au niveau local. Ce mécanisme de désinstitutionnalisation a un impact non négligeable sur les perceptions de la formalisation chez les acteurs associatifs locaux.

#### 2.4. Les enjeux de la résistance des acteurs municipaux et associatifs à l'institutionnalisation de la participation

##### 2.4.1. Les enjeux de la résistance des associations locales à la formalisation

La légitimité des réseaux informels de participation sonne comme une opportunité pour les associations locales. Déjà réfractaires à la lourdeur des procédures de formalisation, l'informalité offre aux associations l'opportunité de faire l'économie des corvées administratives tout en obtenant des financements. Non seulement les réseaux informels de participation apparaissent moins exigeants, mais ils permettent aux associations d'exister et être reconnue sur la scène publique locale. D'autant plus que le circuit informel facilite la reconnaissance politique des associations et les rend conformes aux attentes des dirigeants municipaux. De fait, la légitimité ici ne réside plus dans le statut administratif mais plutôt dans l'allégeance aux dirigeants.

Dans cette dynamique, les associations se rendent à l'évidence que la formalisation n'est pas le critère pertinent pour accéder aux ressources publiques. Face à cette réalité, elles adoptent généralement deux comportements qui tiennent compte de leur marge de manœuvre limitée. Le premier est qu'elles se plient à l'exigence du nouvel ordre politique qui consiste à être un instrument au service de l'élu. On assiste dans ce cas à une sorte de recomposition permanente des associations, contraintes de modifier leur identité ou leur objectif initial pour s'adapter à l'ordre politique. A ce niveau ce sont les dirigeants associatifs réfractaires à toute injonction qui payent le prix, comme l'atteste les propos de l'ex-président du comité de réhabilitation communautaire, une association qui intervient dans l'action publique locale :

*« Ici les associations sont dirigées par des personnes qui comptent sur les politiciens pour les aider. Comme moi je voulais qu'on compte sur nous même, un politicien a récupéré un groupe et leurs a dit des choses comme quoi, il veut les aider mais moi je refuse ; et ceux-là ont monté les autres contre moi et ils ont récupéré pour remettre à un autre. ».*

On le voit bien, que cette quête de légitimité aux yeux des pouvoirs publics est ce qui compte pour les associations. Conditionner l'aide publique à l'allégeance politique des associations a donc pour but de contraindre les membres des associations en difficulté, à évincer leurs dirigeants insoumis au profit d'une classe dirigeante plus docile. L'enjeu de cette conditionnalité est de favoriser le ralliement des associations (politiques ou apolitiques) par éviction des dirigeants réfractaires, considérés par les membres comme un obstacle au financement de celles-ci. Ce schéma classique du chantage politique qui consiste à susciter le changement d'une classe dirigeante moins docile (coup d'Etat provoqué de l'extérieur) au profit de celle qui est plus coopérant est bien connu du monde

politique et s'avère bien concluant dans l'espace politique à l'étude. Toutefois, ces contraintes n'ont pas un effet absolu dans la mesure où certaines associations choisissent de se replier sur elles-mêmes en prenant leurs distances avec la municipalité. Ce replie n'est autre que le reflet des conditions d'intégration ou d'exclusion des associations sur la scène publique locale. Ainsi plusieurs associations rejettent l'idée de se déclarer pour la simple raison que ce processus n'est pas productif en termes d'accès aux ressources utiles à leur survie.

#### 2.4.2. Les enjeux de la résistance des élites dirigeantes à la professionnalisation de la participation associative

On s'aperçoit que le triomphe de l'informalité dans le processus de production de l'action publique est bien un construit social qui se nourrit des enjeux à la fois politique et économique au niveau de la sphère politique à l'étude.

Au plan politique, deux points émergent : D'abord, la conservation des circuits informels de production des politiques publiques permet à la fois d'assurer la légitimité politique de l' élu et à masquer les faiblesses de l'action publique de la municipalité. Ensuite, elle permet à l'élite dirigeante d'échapper aux contraintes normatives, notamment le contrôle administratif de mise en œuvre des politiques publiques (ex : présentation des rapports et procès-verbaux qui justifient les activités et actions de la municipalité).

Pour ce qui est du premier point, il apparaît que la formalisation des associations, au-delà du conformisme institutionnel, est une source légitime de diversification des partenaires associatifs et par ricochet une forme de multiplication des sources de financement des associations. Cette possibilité réduit fortement la dépendance « critique » des associations locales vis-à-vis de l' élu et la municipalité. Si l'on s'inscrit dans la logique du développement local, une telle situation est à encourager car elle donne plus de possibilité aux associations locales à s'investir dans l'action publique locale (répondre aux besoins de la communauté locale). Cependant dans le jeu politique local, ce scénario est défavorable à l'élite dirigeante pour la simple raison qu'il désactiverait les formes de loyauté qui sont à même d'assurer sa réélection. De fait, contribuer à l'octroi d'une certaine liberté aux associations locales par la formalisation rendrait celles-ci plus actives et performantes et mettrait en péril ces formes de loyautés préconstruites. Par ailleurs, l'impertinence des actions de développement municipales tend à rendre les dirigeants réfractaires à toute action de développement initiée par des associations locales. Celles-ci étant de nature à mettre en lumière les carences de la politique municipale. Ces propos de la présidente de l'ONG « progrès »<sup>3</sup> attestent bien cette analyse :

« On ne sait pas pourquoi les autorités s'en prennent à nos projets ? Le maire actuel est venu récemment nous dire d'arrêter notre construction du bâtiment de l'hôpital... la mairie ne nous donne rien et les autorités veulent qu'on dise que nos projets viennent d'eux et qu'ils sont à la tête de la réalisation ».

Ce verbatim met en évidence les relations conflictuelles entre la mairie et les organisations fortement impliquées dans les actions de développement local. Dans ce cas précis, « progrès universel » est une organisation très active dont les investissements dans l'action publique sont localement reconnus (mise en place d'un moulin, construction d'un centre artisanal pour la formation des jeunes au tissage du pagne et aussi un centre de coiffure etc.). Cette reconnaissance fait craindre alors une légitimité qui positionnerait, dans un futur proche, ces acteurs de développement local comme des adversaires politiques de poids. Pour ce faire, l'élite dirigeante s'évertue généralement à négocier la reconstruction des actions de l'organisation comme un investissement municipal tout en conditionnant sa liberté d'action à l'acceptation de son offre.

Pour le second élément au niveau politique, il ressort que dans la plupart des cas, les actions publiques annoncées par l'entité politique ne correspondent pas aux actions politiques menées sur le terrain. Dominées par les enjeux électoralistes, les actions menées par la municipalité se résument généralement à des actions culturelles ponctuels tels que l'organisation des funérailles, des cérémonies sportives et festives qui ne sont pas directement liées aux projets de développement local énoncés. Du coup, la justification de l'ensemble de ces actions au motif du développement peut s'avérer complexe ; surtout avec une administration autonome qui exigerait forcément des justifications crédibles avant d'octroyer le financement et aussi les bilans des activités menées dans le cadre de ces actions municipales.

Au plan économique, la commune est loin d'être une importante zone de production. Certes, l'artisanat et la culture de la tomate y sont des activités économiques en devenir. Mais la commune dispose, en l'état actuel, de très peu de ressources au point où elle fonctionne essentiellement sur le budget de l'Etat central. Ce manque à gagner rend les autorités municipales hostiles à toute forme de charge nécessitant un investissement non rentable à court terme et/ou dépensière. Or non seulement les associations ne rapportent pas de ressources financières à la mairie à court terme, mais en plus, le dispositif de participation représente des charges financières importantes. En privilégiant les procédures informelles, les ressources transférées au compte de la politique de participation associative peuvent être réorientées à d'autres fins plus utiles selon les priorités des

<sup>3</sup>ONG « progrès » est une organisation non gouvernementale active dans la sphère politique de la commune de Djébonoua, qui a acceptée de se prêter à nos questions.

dirigeants. Sur cette base, favoriser la formalisation des associations et professionnaliser les rapports associations-mairie ne peut faire nullement parti des choix politiques favorables aux autorités municipales.

Ces réalités de l'espace politique local indiquent que derrière la volonté officielle de la mairie de formaliser les associations, se cache un intérêt solide de les maintenir dans l'informel. Cet intérêt est impulsé par une absence d'exigence politique du pouvoir central vis-à-vis des élus locaux. Car l'indifférence du pouvoir central sur le démantèlement des dispositifs normatifs peut être interprété comme l'expression d'une surprotection des élus. Ceux-ci étant pour la plupart proches des tenants des acteurs clés du pouvoir central.

### 3. Discussion

Les résultats de cette étude peuvent se résumer en trois points essentiels : Le premier concerne les deux premiers objectifs. Ce résultat indique que la formalisation des associations, même souhaitée, reste contrainte par un ensemble de fragilités institutionnelles induites par des enjeux de conservation de certains pouvoirs et intérêts des dirigeants, historiquement légitimés. Sur ce point, les travaux de Gaudin (1999) et Demoustier (2005) donnent des réponses convergentes. Bien que leurs études soient plus portées sur les inégalités d'accès à la sphère publique locale, les auteurs montrent une prédominance des réseaux de politiques publiques sur les cadres normatifs. De même, les réponses des travaux de Bué (2011) et Garraud (1994) montrent cette fragilité des assises des dispositifs participatifs avec plus de précisions. En effet, ces deux auteurs insistent sur le fait que la participation est en réalité une succession de compromis instables et fragiles dans les espaces politiques locales. De ce point de vue, ils rejoignent Bourgeois et Brachet, (2003), qui estiment que cela est dû aux conflits et alliances qui se tissent à la fois entre les trois groupes d'acteurs que sont les élus, les techniciens et les populations (citoyens, associations) et à l'intérieur d'un même répertoire de légitimation. On note que les travaux de ces auteurs attestent l'existence d'un hors cadre formel où se déploient parallèlement des rapports de force et de négociation autour des ressources clés.

Le second résultat montre que l'informalité fonctionne comme une ressource politique en ce qu'elle permet au politique de se soustraire de la transparence normative pour préserver ses intérêts. Ici l'informalité permet à l'élite politique de réquisitionner l'administration au service des enjeux électoralistes tout en masquant les faiblesses des offres politiques municipales. Ce résultat, assez original, révèle une politisation de l'administration qui en dit long sur l'illusion des frontières entre l'entité politique et administrative des municipalités dans le contexte local. Sur ce point, les conclusions de Martin-Place (2002) sont intéressantes : l'auteur montre que certes, la participation associative est loin d'être toujours appliquée car elle résulte généralement de pratiques informelles. Soulignant

que ce sont davantage une élite associative locale ou des acteurs associatifs cooptés qui participent réellement à la concertation institutionnelle ou à la prise de décision dans le cadre des politiques publiques d'environnement. De faits, les associations qui paraissent gênantes sont régulièrement écartées des sphères de négociation et de concertation par crainte de remise en cause de certains projets municipaux. C'est un système de cooptation des associations dont la légitimité est jugée non pas par les normes mais selon les intérêts des autorités municipales. D'autres auteurs comme Blondiaux (1999 ; 2001 ; 2005) insistent sur la subtilité des rapports de pouvoir déséquilibrés entre une population affaiblie par son capital social et culturel et les acteurs publics tous puissants. Car si dans la forme l'existence des dispositifs participatifs laisse transparaître un équilibre entre associations et pouvoirs public, cet équilibre ne peut fonctionner que si les populations sont mieux intégrées socialement et formées intellectuellement. Ainsi, pour lui, les groupes les plus démunis et les étrangers (dans le contexte français) sont représentés dans la forme, tandis que dans le fond ils sont largement absents des espaces de décision puisqu'ils figurent qu'à titre de présence muette. Pour De Maillard (2002), les rapports entre associations et pouvoirs publics sont loin de l'idéal démocratique car les associations sont des instruments au service des choix politiques des décideurs (De Maillard, 2002).

Le troisième résultat indique que la résistance des associations à la formalisation est une conséquence de l'informalité institutionnalisée qui veut que l'accès des associations aux ressources publiques dépende moins de leur formalisation que de leur conformité aux attentes du cercle dirigeant. Ce résultat montre que le comportement des associations est à rechercher dans les attentes de dirigeants sans toutefois réduire celles-ci à des acteurs passifs. C'est ce que Buisson (2005) désigne par le déséquilibre dans le rapport de force entre associations et pouvoirs publics. Ainsi, l'auteur affirme que la relation de l'organisation à son environnement est une nécessaire quête de légitimité. Car ce qu'il faut chercher à comprendre finalement, c'est le processus de construction de la légitimité sociale des organisations. De même, DiMaggio et Powel (2012) soulignent que les organisations s'imbriquent dans leur environnement institutionnel. De ce point de vue, les organisations se conforment au modèle culturel et au système de croyances et de connaissance diffusé par leur environnement pour faire la preuve de leur bon fonctionnement et garantir ainsi leur survie. Tout comme Schuman (1995) estime que la quête de légitimité est principalement à la base des comportements des dirigeants des organisations ; la légitimité étant entendue comme « une perception généralisée selon laquelle les actions d'une entité organisationnelle sont désirables, conformes ou appropriées au sein d'un système socialement construit de normes, de valeurs, de croyances et de définitions ».



Pour résumer cette situation, Blanc (2006) semble trouver une approche conciliante qui met en lumière la réalité de l'existence simultanément indispensable de cadre formel et informel de la participation. Il affirme que l'exercice de la démocratie, et en particulier de la démocratie locale passe par des *transactions bipolaires tacites*, entre élus et services techniques et administratifs des collectivités, avec le citoyen en arrière-plan. Ajoutant qu'elles se doublent désormais de *transactions tripolaires* avec la « société civile » et les habitants dans le cadre des dispositifs de concertation et de participation qui se développent, tout en maintenant un flou sur leur objet. Pour la sociologie des transactions sociales (Remy *et al.*, 1978 ; Blanc, 1992 ; Blanc *et al.*, 1994), le processus participatif local correspond à des modes de « coopération conflictuelle », suivant le couple de l'autonomie et des interdépendances.

Ces contributions tendent à montrer toute la complexité de la démocratie participative à travers le principe de la participation associative. On note l'existence, finalement normale, d'un cadre fonctionnel assez hybride fait de juxtaposition entre cadre formel et informel. Toutefois, on retient que le contexte politique local étudié a une particularité. Car ici, ce n'est pas simplement une juxtaposition des cadres informel et formel qui transparait mais bien un processus de substitution du cadre formel par le cadre informel.

## Conclusion

Cet article donne l'occasion de revisiter les modes d'appropriation des dispositifs institutionnels qui encadrent la participation des associations dans le processus de modernisation de l'action publique locale. Le problème qui fonde l'étude découle d'une préoccupation formulée par la municipalité de Djébonoua sur la résistance des associations à la formalisation dans le processus participatif dans un contexte de modernisation de l'intervention publique. Les résultats montrent que la stagnation des politiques de formalisation des associations dénote d'une assise précaire de la démocratie participative (aussi bien dans la forme que dans le fond), motivé par une absence d'exigence de transparence et de résultat par le pouvoir central. Cette fragilité institutionnelle se manifeste certes au niveau de l'applicabilité des normes, mais surtout dans la capacité des élus à démanteler les mécanismes formels de d'intervention publique au profit d'un hors cadre formel. Ce hors cadre formel est gouverné par des logiques transactionnelles permettant aux élites politiques de mieux négocier les ressources en jeu, loin des contraintes normatives. Le comportement des associations de ne pas se formaliser n'est qu'une conformité aux attentes inavouées des dirigeants municipaux. Toutefois, il serait plus pertinent de mener une étude sur un nombre significatif de municipalités pour voir comment cette question se présente dans ces différents contextes locaux et les variations qui peuvent en résulter en fonction de la spécificité des situations.

## Bibliographie

- [1]. Abrioux, F. (2010). « Les relations entre associations et collectivités : vers quel avenir ? » Introduction. *Management & Avenir*, 40, 186-204.
- [2]. Bérubé, H. (2017), « De la petite politique ? Acteurs de la gouvernance municipale au Québec (1855-1939) », *Bulletin d'Histoire Politique*, 25(3) : 40-58.
- [3]. Blanc, M. (2006). « Conflits et transactions sociales : la démocratie participative n'est pas un long fleuve tranquille », *Sciences de la société*, 69, p. 25-37.
- [4]. Blondiaux, L. (1999). « Représenter, délibérer ou gouverner ? Les assises politiques fragiles de la démocratie participative de quartier », in Blondiaux L., Marcou, G. et Rangeon, F. (dir), *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, Paris, PUF,
- [5]. Blondiaux, L., (2001), « Démocratie locale et participation citoyenne : la promesse et le piège la découverte », *Mouvements*, 5 (18) : 44-51.
- [6]. Blondiaux, L. (2005), « L'idée de démocratie participative : enjeux, impensés et questions récurrentes », Bacqué Marie-Hélène, Rey Henri et Sintomer Yves (dir.), *Gestion de proximité et démocratie participative*, Paris, La Découverte.
- [7]. Bourgeois, F. Brachet, O. (2003). « Tensions dans les rapports pouvoirs publics/associations dans le dossier de l'asile », *Revue internationale et stratégique* 2 (50) : 139-146.
- [8]. Bué, N. (2011). « Transiger avec la transaction ? », *Ville, environnement et transactions démocratiques*, p. 49-72
- [9]. De Maillard, J., (2002). « Les associations dans l'action publique locale : participation fonctionnalisée ou ouverture démocratique ? », *Lien social et Politiques*, 48, p. 53-65.
- [10]. Demoustier, D., (2005) « Les associations et leurs partenaires publics. Anciens enjeux, nouvelles attentes », *Informations sociales* 1 (121) : 120-131.
- [11]. De Sardan, J.-P., (1995), « La politique du terrain », *Enquête. Les terrains de l'enquête*, 1, p.71-112.
- [12]. Huault, I. (2009), « Paul DiMaggio et Walter W. Powell - Des organisations en quête de légitimité », les grands auteurs, EMS.
- [13]. Fabre, P., (2004), « Le contrôle des associations par les mairies françaises, un défi à la gouvernance des villes », *Management local, de la gestion à la gouvernance : sixièmes rencontres Ville-Management*, Paris, Dalloz.
- [14]. Garraud, P., (1994), « Le métier de l' élu local : les contraintes d'un rôle », in Fontaine (J.), Le Bart (C.), *Le métier d' élu local*, Paris, l'Harmattan.
- [15]. Hamman, P., (2011). « L'évolution de la démocratie participative : lectures sociologiques », Coll. *La démocratie participative locale en Europe*, p. 4-9.
- [16]. Lafore, R., (2010), « Le rôle des associations dans la mise en œuvre des politiques d'action sociale », *Informations sociales*, 6 (162) : 64-71.
- [17]. Le Breton, D., (2004), « L'interactionnisme symbolique », Paris, PUF.
- [18]. Le Gales, P., (1995), « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, 45 (1) : 57-95.
- [19]. Martin-Place, V., (2002), « La participation associative dans la politique publique d'environnement française », *Pyramides*, 6, p. 223-238.
- [20]. Roig, C. (1966). « Théorie et réalité de la décentralisation », *Revue Française de Science Politique*, 3, p. 445-471.
- [21]. Touré, E. H., (2011), « L'analyse interactionniste de la décentralisation. Une approche par les acteurs et leurs pratiques », *Recherche qualitative*, 30 (1) : 247-273.