

L'EXPÉRIENCE COMMUNALE AU MAROC

De la Jemaa à la libre administration



Source : Soufyane Pares

L'EXPÉRIENCE COMMUNALE AU MAROC

De la Jemaa à la libre administration

Heinrich Böll Stiftung

Adresse: 17, rue Tiddas, Hassan, 10010 Rabat - Maroc

E-mail: ma-info@ma.boell.org

Page Facebook : www.facebook.com/hbsRabat

Editeur : Heinrich Böll Stiftung Afrique du Nord Rabat

Auteur : Manuel Goehrs

Date : Juillet 2015

Article 135 de la Constitution (2011)

« Les collectivités territoriales du Royaume sont les régions, les préfectures, les provinces et les Communes. Elles constituent des personnes morales de droit public et gèrent démocratiquement leurs affaires. Les Conseils des régions et des Communes sont élus au suffrage universel direct. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi, le cas échéant, en substitution d'une ou plusieurs collectivités mentionnées à l'alinéa premier ».

Article 136 de la Constitution (2011)

« L'organisation territoriale du Royaume repose sur les principes de libre administration, de coopération et de solidarité. Elle assure la participation des populations concernées à la gestion de leurs affaires et favorise leur contribution au développement humain intégré et durable ».

L'auteur : **Manuel Goehrs**

Docteur en droit public, Manuel Goehrs enseigne à l'École de Gouvernance et d'Économie de Rabat (EGE). Ses recherches portent sur le droit des collectivités territoriales, notamment la coopération transfrontalière et la libre administration. Il travaille actuellement sur la dynamique du Budget Participatif.

Sommaire

Édito	9
La Fondation Heinrich Böll (hbs)	10
L'expérience communale au Maroc	14
Introduction	14
I- Les enjeux d'une réforme	16
A. 2011 - 2015 : le « timing » de la réforme constitutionnelle	16
1) L'engagement de la réforme constitutionnelle	16
2) La « régionalisation avancée » et le projet marocain d'autonomie du Sahara	17
B. Paroles d'acteurs	17
1) Les discours royaux	18
2) L'équivoque du législateur	19
3) La consultation des acteurs territoriaux	21
II- l'expérience locale marocaine de l'époque précoloniale à l'héritage du droit français	24
A. La dialectique Bled Makhzen – Bled Siba	24
1) Une lecture fédéraliste de Bled Siba	24
2) De la Jemaa à la Commune	25
B. L'héritage du Protectorat	26
1) Construire le Protectorat sur les structures traditionnelles	26
2) Tutelle et centralisation	26
3) La démocratisation des institutions communales : retarder la contestation du Protectorat	27
C. La décentralisation après 1956	27
1) Le rejet relatif des institutions coloniales	28
2) Les collectivités territoriales sous Hassan II	28
3) Les collectivités territoriales comme instrument de pouvoir	30
4) Révisions de la Charte Communale sous Mohamed VI	30
5) La Constitution de 2011	31
III- La réforme dans le texte : vers une véritable démocratie locale ?	32
A. Limites et leviers	33
1) Pressions démocratiques	33
2) Contraintes structurelles	34
3) Les retards dans l'adoption des lois organiques et textes normatifs	38
B. Les contours de la libre administration	39
1) Le suffrage universel direct	39
2) L'autonomie administrative	41
3) Un pouvoir réglementaire autonome dans les domaines de compétences de la Commune	42
4) La tutelle sur les Communes	44
5) L'autonomie financière	48
C. Les enjeux de la participation	50
1) Le PCD : la reconnaissance d'un droit à la participation	51
2) La pétition : un mécanisme innovant aux effets imprécis ?	53
3) La participation des femmes : la moitié de la Nation	54
4) Participation de la jeunesse : l'autre moitié de la Nation	57
5) Société civile	58
6) Constitutionnalisation vs. Institutionnalisation	60
7) Tiznit : 10 ans de démocratie participative	60
Conclusions	63

Édito

La rédaction de cette publication intervient à un moment clef dans l'élaboration du nouveau cadre juridique de la démocratie locale marocaine, entre l'adoption par le Gouvernement du projet de loi organique (LO) sur les Conseils communaux le 22 janvier 2015 et sa discussion devant le Parlement. La classe politique se prépare déjà à des débats serrés qui promettent d'opposer les défenseurs du projet aux acteurs territoriaux et aux partis politiques de l'opposition : ces derniers estiment dans l'ensemble que le projet ne va pas assez loin ou ne pas avoir été consulté de manière efficace.

Attendue, cette loi organique portera réforme de la Charte communale et définira ainsi les nouveaux contours de la libre administration, un principe phare de la Constitution de 2011. Car au-delà des effets d'annonce concernant la « *régionalisation avancée* », la décentralisation constitue un impératif stratégique pour la transformation du champ politique et sa perception par les administrés. La future Charte communale sera donc déterminante pour l'approfondissement de l'État de droit, notamment dans ses composantes territoriales. Les avancées de la nouvelle Constitution sont perceptibles sur le papier. Mais le délai écoulé entre l'adoption de la Constitution en 2011 et celle des LO relatives aux Collectivités territoriales en 2015, laissait présager des difficultés politiques liées à l'application de la réforme avant la tenue des prochaines élections communales initialement prévues en juin 2015, récemment repoussées au mois de septembre. Cette étude s'articule autour de la question de savoir si la LO relative aux Communes présentée par le Gouvernement répond aux attentes suscitées par les avancées du texte constitutionnel adopté par referendum en juillet 2011.

Récemment installée à Rabat, la fondation Heinrich Böll (Heinrich Böll Stiftung en allemand, ou hbs) a vocation à accompagner le débat public

marocain et souhaite mettre en relief les enjeux saillants de la réforme. Elle donne ici la parole aux universitaires, experts, associations, praticiens, élus, qui ont participé aux ateliers et séminaires organisés par la hbs avec Transparency Maroc, le Centre Jacques Berque (CJB) et le Collectif Associatif pour l'Observation des Élections (CAOE). Exposant points de vue, inquiétudes, problématiques, autant de réflexions fécondes sur un thème central pour l'évolution des pratiques démocratiques. Les approches sont multiples ; toutes concourent à la compréhension de l'exercice de la démocratie locale. Une participation citoyenne aux affaires publiques est-elle concevable et sur quelles bases ? Comment interpréter l'abandon des Plans Communaux de Développement (PCD) ? Quels sont les moyens de la Commune ? La réforme permettra-t-elle de dépasser les obstacles à la libre administration des Communes en allégeant la tutelle ? Quid de la participation des femmes, des jeunes, de la société civile ? Une interrogation transversale fédère une écrasante majorité d'observateurs : le nouveau cadre législatif va-t-il dans le sens d'un renforcement de l'autonomie locale ou, au contraire, d'une re-centralisation du pouvoir ?

Présenter la teneur de la future démocratie municipale est un exercice rendu périlleux par l'accès limité aux avant-projets et projets de LO. Le calendrier de la publication courant en parallèle du calendrier gouvernemental, les intervenants ne tablaient pas tous sur la même version au même moment. Par ailleurs, la LO ne sera traduite en français qu'après sa promulgation, rendant difficile la tâche de l'auteur non arabophone de cette étude. Du reste, les éléments présentés sont valables dans la mesure où ils ne feront pas l'objet de nouveaux amendements lors des débats parlementaires.

Manuel Goehrs & Dorothea Rischewski

La Fondation Heinrich Böll (hbs)

La hbs est une fondation politique allemande qui s'apparente au parti Les Verts. Ses activités relèvent autant de celles d'un groupe de réflexion que de celles d'un réseau international.

Un « Think Tank » vert

La hbs partage les mêmes idées que le mouvement politique vert / écologique qui s'est développé en Allemagne (Die Grünen), mais également à travers le monde. Les crédits fondamentaux de la hbs sont les droits universels, la démocratisation l'écologie et le développement durable.

La hbs accorde une attention particulière aux enjeux liés au genre, à l'émancipation sociale et à l'égalité des droits pour les femmes et les hommes. La hbs défend aussi les droits des minorités culturelles, linguistiques ou ethniques et veille à leur bonne intégration économique et sociale. De manière transversale, la hbs vise à promouvoir des politiques non violentes et proactives au sein des États dans lesquels elle s'implante.

Pour concrétiser ces objectifs, la hbs met en place des partenariats stratégiques avec différents types d'acteurs tout en maintenant un cap autonome : la hbs est une organisation indépendante qui détermine seule ses priorités et la nature de son engagement politique. Financée par des fonds publics et mandaté par le Parlement allemand, elle est libre de choisir où ouvrir ses bureaux et quels thèmes aborder dans ses programmes.

Le siège de la hbs se situe en Allemagne ; son effigie est l'écrivain et lauréat du prix Nobel en 1972, Heinrich Böll, qui incarne les valeurs qu'elle défend à l'échelle internationale : protec-

tion de la liberté, engagement civile, tolérance, ouverture au dialogue et appréciation de l'art et de la culture en tant que sphère indépendante de la pensée et de l'action.

La hbs:

- encourage les réformes démocratiques et l'innovation sociale ;
- travaille sur les politiques écologiques et le développement durable ;
- crée des forums de débats ouverts qui facilitent les échanges et le dialogue entre les femmes et hommes active dans la politique, le monde des affaires, les universitaires et la société civile ;
- soutient les étudiants talentueux et actifs dans le domaine social, politique et écologique en Allemagne et ailleurs ;
- documente l'histoire des mouvements verts pour promouvoir la recherche et donner de l'inspiration politique ;
- promeut l'art et la culture.

Un réseau politique international

La hbs travaille avec plus de 100 partenaires au niveau international, sur des projets développés dans 60 pays. Elle dispose de bureaux dans 30 pays. Approximativement la moitié de ses fonds est investie dans des projets internationaux.

Plus spécifiquement, **la hbs** :

- est active dans les domaines de la démocratie et des droits universels et de l'écologie partout dans le monde ;
- encourage la participation de la société civile dans la vie politique publique à travers leur implication dans les conférences débat et les consultations ;

- fait prévaloir la primauté du droit dans tous les coins du monde ;
- veille à abolir les discriminations et toutes les formes de domination, de dépendance et de violence entre les sexes ;
- considère la diversité ethnique et culturelle comme une partie essentielle de la culture démocratique ;
- encourage l'activisme civique et l'engagement de la société civile ;
- fait partie d'un réseau vert mondial et encourage le développement des mouvements politiques verts dans tous les continents ;
- se focalise particulièrement sur l'expansion et l'approfondissement des mouvements verts européens ;
- travaille activement sur le développement d'une politique publique européenne ;
- considère que l'écologie est tributaire de la démocratie et soutient les individus et les projets liés, aux droits universels. à la démocratie et à l'écologie.

Implantation au Maghreb & dans le Monde Arabe

La hbs a des bureaux à Beyrouth (Liban), Ramallah (Palestine), Tel-Aviv (Israël). Elle a récemment ouverte deux nouveaux bureaux à Tunis (Tunisie) et à Rabat (Maroc).

Ouverture du Bureau de la hbs au Maroc

Le bureau de Rabat de la hbs a ouvert en 2014. Le programme de la hbs au Maroc se déploie en deux volets : la démocratisation et droits humains et celui du développement durable.

Pour le premier volet, la hbs accorde une attention particulière à la « démocratie des genres » qui garantit l'émancipation sociale et l'égalité

des droits pour tous. Par ailleurs, la hbs œuvre à la promotion d'une démocratie plus inclusive, égalitaire et responsable dans tout le Maroc.

La hbs-Rabat veille à l'inclusion des migrants dans la société marocaine à travers plusieurs actions d'accompagnement et de renforcement de capacité, des migrants pour qu'ils puissent participer au développement des politiques inclusives ainsi que l'intégration dans la société marocaine.

La hbs apporte un soutien à la société civile et aux responsables politiques pour les principes de la reddition des comptes - dans le sens politique - et de transparence aussi bien dans la gestion de la chose publique que dans la représentativité des citoyens marocains.

Concernant le deuxième volet, la hbs-Rabat vise à participer à la construction d'un modèle de société durable, équitable, basé sur une gouvernance transparente et démocratique des ressources naturelles. Ainsi, la hbs accompagne et soutient les diverses parties prenantes (société civile, chercheurs, institutions) dans le processus de durabilité dans lequel le Maroc s'est inscrit en focalisant sur deux axes majeurs : la gouvernance des ressources naturelles et les changements climatiques.

En cette première année d'implantation au Maroc, le contexte politique justifiait la mise en route d'une première série de travaux sur l'expérience communale au Maroc. L'année 2015 est une année riche avec plusieurs rendez-vous politiques. La révision de la Charte communale par le biais d'une LO viendra concrétiser les grandes orientations politiques définies par la nouvelle Constitution, adoptée en 2011 dans la crainte d'un embrasement de la région suite à l'immolation d'un vendeur ambulant en Tunisie.

Les prochaines élections communales renouvelleront les élites locales et seront l'occasion de

dresser un bilan de ce mandat sous le régime de la Charte communale de 2009.

*

Dans la perspective des élections communales de 2015, la hbs a initié un cycle de rencontres sur la thématique de la gouvernance communale au Maroc. Plusieurs ateliers ont réunis experts, élus, administrateurs, chercheurs, représentants de la société civile autour des questions principales que suscitent ces échéances politiques cruciales au regard de la concrétisation des avancées promises par une Constitution *a priori* très favorable au développement de l'autonomie locale et de la participation démocratique. La présente publication se veut une synthèse de ces ateliers-rencontres. Elle vise à présenter la teneur des débats et à les rendre accessibles aux élus, fonctionnaires et citoyens :

27 octobre 2014 : Atelier d'échanges académiques sur le cadre législatif des élections 2015.

Co-organisés par la hbs et le Collectif Associatif pour l'Observation des Elections (CAOE), ces échanges s'inscrivent dans le cadre du projet « *Accompagnement des préparatifs des élections 2015 en vue d'une démocratie participative et responsable* » qui est le fruit d'un partenariat entre le CAOE, E-JOUSSOUR, RACINES et la hbs. Ce projet est financé par le Ministère des Affaires étrangères de la République Fédérale d'Allemagne.

L'objectif de l'atelier était la présentation de la version préliminaire des résultats de l'étude des textes juridiques relatifs aux prochaines élections, communales et régionales, conduite par le professeur M. Mohamed Mouaquit, et la discussion de ces résultats par la Docteur Eva Wegner, chercheuse attachée au « *GIGA Institute of Middle East Studies* » Hambourg/Allemagne. L'échange vivant et constructif des expert(e)s était suivi

par une discussion ouverte avec le public.

Le 20 novembre 2014 Journée d'étude « *L'expérience communale au Maroc : Enjeux et défis* »

Cette journée d'étude organisée en partenariat entre le Centre Jacques Berque (CJB) et la hbs, avait pour but de débattre et de partager savoirs et expériences au sujet de la gestion communale au Maroc entre les différents acteurs tels que les collectivités locales, institutionnels, les élu(e)s, les partis politiques et les bailleurs de fonds ainsi que les chercheurs intéressés par cette question. Le but étant également d'offrir aux participants l'opportunité d'échanger autour des pistes de renforcement du rôle de la femme dans la gestion communale.

21 novembre 2014 : Green Salon, hbs

À intervalles réguliers, la hbs réunit des experts de différents horizons et des représentants de la société civile autour de questions spécifiques. Ces rencontres sont l'occasion d'échanges d'idées et de bonnes pratiques, de présenter les résultats de travaux de recherche, de discussions avec la société civile. Le Green Salon du 21 novembre 2014 portait sur certains aspects concrets de la gouvernance locale : participation, place des femmes dans les Conseils communaux, jeunesse, rôle de la société civile.

25 novembre 2014 : Séminaire sur le thème « *Pour une Charte communale qui répond aux réformes constitutionnelles* »

Organisée en partenariat entre Transparency Maroc et la hbs, cette rencontre visait à évaluer les avant-projets de loi organique au regard des attentes suscitées par la réforme constitutionnelle. Les présentations d'un membre de Transparency Maroc, du Président de l'Association Marocaine des Présidents de Conseils Communaux (AMPCC) et de deux experts en droit administratif ont permis la tenue d'échanges

techniques sur les points sensibles de la gestion communale : autonomie financière et nature du budget, compétences des Communes, formation des fonctionnaires et des élus, technique de la mise à disposition, reddition des comptes, participation et droit de pétition, légitimité et vitalité du tissu associatif.

De manière générale, les débats ont mis en évidence l'importance du Ministère de l'Intérieur dans la définition et la mise en œuvre de la réforme. Les participants estiment que l'État n'a pas suffisamment confiance en les autorités locales.

31 janvier et 1^{er} février 2015 : Séminaire sur le thème : « Défis et enjeux des élections communales de 2015 au Maroc »

Cette rencontre organisée en partenariat entre le CAOÉ et la hbs, avait l'intérêt de faire se rencontrer les acteurs territoriaux et un représentant du Ministère de l'Intérieur porteur de la réforme. Courtois, les échanges ont néanmoins mis en relief d'importantes nuances dans l'approche de la gestion des affaires territoriales. La gestion du calendrier, une certaine façon d'attendre puis de faire réagir les acteurs « *sous pression* », quand les décisions importantes ont peut-être déjà été prises, a fait l'objet de critiques appuyées. Le public pouvait exprimer son impatience sur un large éventail de questions cruciales concernant l'approfondissement de la démocratie locale, sans doute trop vaste pour pouvoir espérer des réponses concrètes du représentant ministériel.

L'expérience communale au Maroc

Introduction

L'année 2015 s'annonce déterminante pour les Communes marocaines. Outre la tenue des élections communales en septembre 2015, l'adoption, en cours, d'une nouvelle Charte communale doit donner consistance au principe de libre administration, pour l'instant resté au stade des bonnes intentions dans la Constitution de 2011.

L'objectif central de cette publication sera ainsi de mesurer l'écart entre les propositions du législateur et l'esprit de la Constitution de 2011. Cette approche fait ressortir les limites structurelles de la décentralisation : faible compétences des élus et fonctionnaires locaux, inconsistance des moyens de la Commune, corruption, clientélisme, cumul des mandats, intérêts personnels, culture civique inopérante, de nombreux facteurs contribuent à maintenir la Commune à l'ombre du Politique. Pourtant, les participants présentent l'échelon communal comme un espace d'inclusion, de proximité et de coordination, un espace public où s'expérimente une « *démocratie du réel* », un « *trait d'union* » entre la population et les services gouvernementaux. Toute la question est de savoir si le projet de loi organique (LO) répond à ces enjeux et si les élections municipales de 2015 pourront contribuer à rendre ses lettres de noblesse à la démocratie communale. Pour cerner les perspectives de la libre administration des Communes dans le cadre de la « *régionalisation avancée* », cette étude procède par étapes, inscrivant ces réflexions dans une perspective historique distinguant trois moments, depuis le Maghreb précolonial jusqu'à l'adoption du projet de LO.

Certes, la pratique de la décentralisation dans la 2^{ème} moitié du 20^{ème} siècle témoigne d'une tendance à l'encadrement des collectivités territoriales. Il est possible néanmoins d'interroger les spécificités politiques et administratives qui prédisposent le Royaume à une transition réussie vers un modèle de gouvernance locale efficace (*Jemaa* du Maghreb précolonial, expérience territoriale sous le Protectorat, vagues de régionalisation après l'indépendance). Aussi, les caractéristiques du tissu social marocain paraissent favorables à la réception et à l'appropriation de la libre administration des Communes (héritage revisité du *Bled Siba*, fortes identités régionales et locales, prégnance de l'agriculture familiale, etc.). Ces facteurs historiques sont à rapprocher des objectifs constitutionnels contemporains d'autonomie financière, de proximité, de satisfaction des besoins réels des populations, de participation, de tous ces ingrédients qui font la libre administration. En ce sens, la Commune est l'essence même de la Politique.

La décentralisation, la régionalisation, les transferts de compétences vers les collectivités locales sont un phénomène global, qui a donné lieu à l'invention du « *glocal* ». Remise au goût du jour en 2011, la « *transition démocratique* » reste une priorité depuis 1956 et porte en elle la question du modèle adéquat de gestion des territoires. Il faudra donc s'intéresser au contexte dans lequel la nouvelle Constitution a été adoptée par referendum avec 99% de votes favorables, quelques mois après l'éclosion du Mouvement du 20 février. Simple plébiscite pour le Roi et la monarchie ? Pour bien saisir les enjeux de la réforme, le cadre normatif aujourd'hui en vigueur fera l'objet d'une présentation critique.

Les principales dispositions de la Charte communale de 2002, révisée en 2009, et celles de la nouvelle Constitution de 2011 sont des référents essentiels pour cet exercice : compétences de la Commune, rôle des walis et gouverneurs, participation et concertation, droit de pétition, égalité des chances, etc., seront présentés dans la perspective évolutive du processus de réforme constitutionnelle. Quelques mois après l'adoption du projet de loi organique sur les Communes le 22 janvier 2015, cette mise en relief permet non seulement de faire un état des lieux de l'expérience communale en 2014, mais aussi d'appréhender le texte de la future Charte communale qui devra être débattue devant le Parlement avant son adoption finale et les élections de septembre 2015.

Sur la base des projets et avant-projets présentés lors des journées d'études de la hbs, cette publication propose un examen des propositions juridiques du législateur relatives aux Conseils communaux, au regard des enjeux politiques, économiques et sociaux de la démocratie locale. La lecture du cadre normatif (Constitution, projets de LO) révèle de possibles décalages entre l'approche du législateur et celles des acteurs territoriaux, trois niveaux d'analyse pouvant ici être conjugués : les discours royaux, les textes normatifs et l'expérience des élus.

En tout état de cause, les travaux de la hbs ont permis de questionner les tenants et aboutissants d'une réforme qui a pu sembler soudaine et dont les bénéfices sont doubles pour le *Makhzen* (I). L'histoire de l'organisation territoriale marocaine permettra par suite d'envisager cette réforme dans une continuité historique. Ainsi, les territoires périphériques (confédérations de tribus, clans, fractions) disposaient avant le protectorat d'un statut garantissant une certaine autonomie, négocié avec l'autori-

té centrale, une « *libre administration* » relative, instrumentalisée sous le Protectorat, mise entre parenthèse sous Hassan II, mais qui pourrait trouver un second souffle après un siècle « *d'hibernation* » (II). Ces éléments liminaires étant posés, l'étude s'organise autour de la lecture du projet de LO, éclairant les concepts pertinents pour l'analyse du processus de consolidation de la démocratie locale (III).

I- Les enjeux d'une réforme

Les révolutions de 2011 ont précipité la réforme de l'État marocain, engagée depuis l'arrivée sur le Trône du Roi Mohamed VI, obligeant le pouvoir à donner de nouveaux gages démocratiques, désormais inscrits dans une nouvelle Constitution. Comme il ressort de plusieurs interventions, la réforme constitutionnelle enclenchée visait autant à perfectionner l'État de droit face aux demandes de démocratisation exprimée en 2011 qu'à répondre à une motivation territoriale plus ancienne (A). Cette double orientation donnée à la réforme ressort clairement des discours royaux qui orientent ce processus. La conduite de ce processus par le Ministère de l'Intérieur ne semble toutefois pas avoir donné pleine satisfaction aux acteurs territoriaux (B).

A. 2011 - 2015 : le « timing » de la réforme constitutionnelle

Par rapport aux États nord-africains ayant connu des révolutions depuis 2011, le Maroc affiche une édifiante stabilité. Sans doute celle-ci se laisse-t-elle expliquer par la réponse apportée aux manifestants du « Mouvement du 20 Février ». Le Royaume a rapidement enclenché une réforme constitutionnelle d'envergure, qui lui permettait de faire d'une pierre deux coups : le *Makhzen* montre tout d'abord qu'il est à l'écoute de la population et capable de proposer les orientations stratégiques adéquates à moyen terme (1). L'autonomie régionale promise par le projet constitutionnel permet aussi au Maroc d'avancer ses pions sur le dossier du Sahara. Pas de révolution donc, mais une réforme interne taillée sur mesure pour un enjeu international (2) ?

1) L'engagement de la réforme constitutionnelle

Le 9 mars 2011, trois semaines après la manifestation du 20 février, le Roi annonce l'installation de la Commission Consultative de révision de la Constitution. Celle-ci s'inscrit dans les perspectives tracées par la Commission Consultative de la Régionalisation créée un an auparavant. Avec l'institution d'une seconde commission consultative, l'appareil étatique aura mobilisé une importante ingénierie. Initier le changement permet à la monarchie de garder la main sur l'orientation de réformes perçues par tous comme absolument nécessaires. Mieux, elle s'approprie le sentiment d'une réforme urgente : le « *contexte du 'printemps arabe' et l'aspiration à la liberté et à la démocratie qu'il a portée, même de manière incertaine, a joué également dans le sens d'une plus grande attente de démocratisation de la gouvernance locale* » résume Mohamed Mouaquit, Professeur à l'Université Hassan II de Casablanca - Mohammedia. Pour une majorité, le Roi démontre ainsi sa compréhension des problèmes du peuple et s'affirme comme réformateur visionnaire. Cette démarche renforce l'image d'un État moderne et d'un régime démocratique se dirigeant sereinement sur le chemin d'une monarchie parlementaire. D'autres n'y voient que de la poudre aux yeux.

Il est vrai que la « *régionalisation avancée* » n'est pas un terme juridique, mais relève plutôt de l'ordre du slogan politique, souligne justement la juriste Zineb Sitri¹. Le cadre du chantier constitutionnel a nonobstant défini (ou limité) l'horizon du « *printemps marocain* ». Les observateurs ont émis les critiques traditionnelles à cet endroit, y voyant la preuve du fossé qu'il reste à combler en matière de transparence et de gouvernance démocratique.

¹ Zineb Sitri, Journée d'étude le 20 novembre 2014 « L'expérience communale au Maroc : Enjeux et défis ».

Quoi qu'il en soit, le Roi trace le champ des réformes pour l'avenir. Il inscrit son action dans la continuité des chantiers engagés depuis son arrivée sur le Trône, comme des premiers discours de Hassan II sur la régionalisation. Et puis, il n'est pas rare que l'on amende la Constitution marocaine (6 Constitutions depuis l'Indépendance en 1962, 1970, 1972, 1992, 1996 et 2011 ainsi que 3 réformes des Constitutions de 1972, 1992 and 1996). Au final, l'approche retenue est éminemment attractive : État de droit, renforcement des compétences territoriales, citoyenneté, bonne gouvernance, participation, égalité hommes-femmes, à charge pour le législateur de traduire cette approche dans les lois organiques.

2) La « régionalisation avancée » et le projet marocain d'autonomie du Sahara

La « régionalisation avancée » poursuit un second objectif, moins circonstanciel, celui du statut des Provinces du Sud. Dans son discours à la Nation prononcé en 2011 à l'occasion du 36^{ème} anniversaire de la marche verte, le Roi Mohamed VI établit clairement le lien entre la réforme constitutionnelle et la question du Sahara : les « réformes profondes engagées par le Maroc », dans l'objectif de « consolider l'intégrité territoriale de notre pays, de raffermir l'État de droit et ses institutions et d'enraciner la bonne gouvernance, dans toutes les régions du Royaume » ont pour « premiers bénéficiaires » les « provinces sahariennes et leurs fils fidèles ». Les élections démocratiques, des transferts de compétence et de moyens, des mécanismes de solidarité sont décrits dans la perspective internationale de l'initiative marocaine d'autonomie. Le lien entre la question des Provinces du Sud et le chantier de la « régionalisation avancée » ne pose pas question pour les participants aux travaux.

Entre le maintien de l'ordre public dans les

grandes villes du pays « dans un contexte de mutations régionales sans précédent² » et la question du Sahara, difficile d'établir l'ordre des priorités. Plus offensif, le discours royal du 26 novembre 2014, lors du 39^{ème} anniversaire de la marche verte, confirme ce lien entre la réforme constitutionnelle et la question sahraouie de manière encore plus explicite : « Pour cette raison, et par souci d'équité à l'égard des fils du Sahara et de la majorité silencieuse qui croit, elle, à l'unité de la Patrie, Nous avons appelé à une révision radicale du mode de gouvernance dans nos Provinces du Sud. Et c'est dans ce cadre que s'inscrit Notre décision de mettre en œuvre la régionalisation avancée et le modèle de développement de nos Provinces du Sud ». On pourrait regretter un mélange des genres, qui instrumentalise une question de gouvernance démocratique strictement nationale à des fins de politique internationale. Toujours est-il, la conjonction de ces deux facteurs participe d'un contexte favorable aux exigences de la démocratie locale.

B. Paroles d'acteurs

Les présentations et les débats font référence à trois types d'acteurs pertinents pour apprécier les enjeux de cette réforme. Les discours du Roi rythment un processus à moyen terme ; quelques uns des discours sur la décentralisation peuvent être évoqués (1). Si les travaux du législateur sont une seconde source fondamentale d'information, il convient de s'interroger sur la nature de ce législateur (2). Enfin, le positionnement des acteurs territoriaux directement concernés par la réforme doit être examiné, afin de représenter les rapports de force structurant la conduite du processus (3).

1) Les discours royaux

² Extrait du discours royal prononcé en 2011, pour le 36^{ème} anniversaire de la marche verte

« *Au Maroc, tout commence par un discours royal* », constate avec amusement un observateur privilégié³. Les discours du Roi offrent bien une première ouverture pour la compréhension des enjeux liés à la question de la transition démocratique. Certes ils ne sauraient définir à eux seuls le cadre juridique de la transition démocratique. Ils en tracent cependant les grandes lignes politiques.

Le discours royal relatif à la Commission Consultative de la Régionalisation (9 mars 2011) rappelle le lancement du chantier de la décentralisation dès 2010 et salue le travail effectué par la Commission Consultative, il présente la « *régionalisation avancée* » comme un « *chantier structurant* », un « *tournant majeur dans les modes de gouvernance territoriale* », pas un « *simple aménagement technique ou administratif* », mais bien une « *option résolue pour la rénovation et la modernisation des structures de l'État, et pour la consolidation du développement intégré* » à laquelle il convient « *d'associer toutes les forces vives de la nation* ». C'est un discours d'union nationale, appelant à renouveler le pacte entre « *le Trône et le peuple* ». Tous les symboles d'unité nationale sont mobilisés, intégrité territoriale, amazighité, Islam. Le Roi inscrit la régionalisation dans le champ des réformes entreprises depuis son arrivée au pouvoir. Il peut alors annoncer la formation d'une Commission pour la révision de la Constitution, invitant ses membres à œuvrer en concertation avec « *les partis politiques, les syndicats, les organisations de jeunes et les acteurs associatifs, culturels et scientifiques qualifiés, en vue de recueillir leurs conceptions et points de vue à ce sujet* ». Des avancées démocratiques sont annoncées concernant les institutions nationales, mais également terri-

toriales, que l'on retrouve dans le projet de loi organique, notamment l'élection des Conseils régionaux au suffrage universel direct, et la gestion démocratique des affaires de la région, la transformation du rôle des Walis et Gouverneurs. L'appel à une « *mobilisation collective* » pour le succès du chantier constitutionnel peut être interprété comme un message aux manifestants, une invitation à la révolution constitutionnelle.

Le 11 mars 2011, le discours du Roi prononcé à l'occasion de la cérémonie d'installation de la Commission Consultative de révision de la Constitution invite « *chacun* » à « *mesurer l'ampleur de la responsabilité historique* ». L'accent est mis sur les notions de « *citoyenneté* », sur l'objectif d'un « *climat politique serein* », sur l'écoute et la concertation ; il appelle les membres de la Commission à faire preuve « *d'ingéniosité et de créativité* ». L'horizon est ouvert et tout paraît possible ; le Roi devance les exigences populaires et annonce le calendrier d'une réforme qui se veut « *l'émanation de la volonté populaire directe, exprimée à travers un référendum constitutionnel* ». Lors de **l'annonce des réformes constitutionnelles, le 17 juin 2011, le Roi présente** « *un Maroc fondé sur une décentralisation élargie, vouée à la démocratie et dédiée au développement humain* ». À côté des réformes touchant les institutions nationales, cette option stratégique s'incarne dans la nouvelle Constitution au sein d'un chapitre entier consacré aux collectivités territoriales. L'adoption d'une future LO précisant les modalités de la réforme est signalée, qui permettra la mise en application de la « *modernisation de l'État* ». Le Roi appelle la population à voter « *oui* » tant du point de vue de la nécessité « *d'instaurer des institutions démocratiques* » de bonne gouvernance garantissant la dignité des individus que dans la perspective

³ 31 janvier et 1^{er} février 2015 : Séminaire sur le thème : « Défis et enjeux des élections communales de 2015 au Maroc »

« *d'une solution définitive pour la juste cause de la marocanité de notre Sahara, sur la base de notre Initiative d'autonomie* ». Le **Discours du Trône du 30 juillet 2011** insiste sur l'idée de processus : l'adoption de la Constitution n'est pas « *le terme d'un parcours* », mais une « *base solide* » permettant d'appréhender de nouvelles étapes. Faisant référence aux mutations en cours dans certains pays arabes, le Roi appelle à saisir « *à bras le corps les problématiques et les défis qui sont les nôtres* » en privilégiant un « *dialogue consensuel constructif* ».

Dans son message lors du IV^{ème} Congrès Mondial des Cités et Gouvernements Locaux Unis (2 octobre 2013), à l'occasion du 100^{ème} anniversaire de l'organisation mondiale des villes et des gouvernements locaux, le Roi a salué ce forum comme un « *espace privilégié d'échange d'avis et d'expériences ayant vocation à promouvoir la décentralisation territoriale et à répandre les valeurs de démocratie, de solidarité, de dialogue, de coexistence et de tolérance* ». Le Roi voit dans la tenue de ce rassemblement au Maroc, une incitation pour les collectivités marocaines, un « *levier* » pour l'approfondissement des valeurs de la démocratie locale, notamment pour ce qui touche aux besoins réels des populations et l'accès au service de base. La Commune est reconcue comme espace public de proximité.

Il met l'accent sur la nécessité d'établir un mode de coopération efficace entre les gouvernements centraux d'une part, locaux et régionaux d'autre part. Cet « *esprit* » alimente les réformes constitutionnelles en cours au Maroc, visant notamment à faire des Communes des « *partenaires majeurs* » de l'État dans la gestion des politiques de développement. Dans cette approche de partenariat, le Roi énonce clairement qu'il n'est « *pas admissible* » que le pouvoir central détermine seul les orientations qui touchent

au premier chef les collectivités territoriales. Il explicite l'approfondissement progressif et continu des compétences des collectivités territoriales et le passage d'un système de tutelle administrative « *traditionnelle* » à un contrôle juridictionnel *a posteriori* des affaires administratives et financières. L'autonomie des collectivités territoriales est présentée du point de vue de la mise à disposition de moyens financiers et humains par l'État ; la participation de toutes les franges de la population doit être effective, notamment dans une perspective genre. Enfin, le discours revient sur la question du Sahara et décrit le processus visant à définir une « *autonomie permettant aux populations de la région de gérer démocratiquement leurs affaires locales* ».

2) L'équivoque du législateur

Le terme « *législateur* » renvoie à la collaboration entre le Parlement et le Gouvernement. S'il apparaît que le Gouvernement n'est pas complètement autonome dans la gestion de ce dossier (a), la question reste entière de savoir quel sera le rôle effectif du Parlement dans la réforme de la Charte communale, après que la Constitution de 2011 a renforcé ses prérogatives (b).

À qui revient l'orientation des travaux ?

Les premiers travaux relatifs à l'adoption d'une nouvelle Charte communale ont été réalisés suivant une collaboration dont les équilibres restent peu clairs : les acteurs principaux de cette réforme sont le Gouvernement (sous la houlette du Ministère de l'Intérieur) et les partis politiques, qui ont eu l'occasion de présenter leurs remarques et observations aux ministres, rapporte M. Harsi, professeur de droit, Directeur du Master « *Collectivités Territoriales* » à l'Université de Fès. Les élus locaux et organisations représentant les intérêts territoriaux ont également effectué un travail d'observation critique,

malheureusement peu pris en considération, en tout cas peu visible dans le projet de loi adopté par le Gouvernement. Les participants s'accordent généralement pour souligner la prévalence du Ministère de l'Intérieur parmi ces acteurs.

C'est donc logiquement, que le point de vue des experts de l'Intérieur, et leurs perspectives technocratiques sur la gestion communale (centralisme) dominant dans les projets et avant-projets de loi organique sur lesquels ont travaillé les participants, estime Abdelali Benyas, professeur de droit administratif à Rabat. C'est bien le ministre de l'Intérieur qui a préparé et présenté les avants projets pour consultation, puis les trois projets de loi organique adoptés en Conseil de gouvernement le 22 janvier 2015. Il s'agit des projets de LO n°111-14 sur les Régions, projet de LO n°112-14 sur les Préfectures et les Provinces et projet de LO n°113-14 sur les Communes, ce dernier intéressant plus spécifiquement cette publication. C'est également le Ministère de l'Intérieur qui a présenté le projet de décret n° 2-15-40, fixant le nombre des régions, leurs dénominations, leurs chefs-lieux, ainsi que les préfectures et provinces les composant.

De nombreux intervenants estiment que la prééminence du Ministère de l'Intérieur dans la gestion des affaires électorales et territoriales est générale. La définition d'un « *timing stressant* » mettant les acteurs sous pression, les obligeant à aller trop vite et à faire l'impasse sur certains sujets, permet au Ministère de garder le contrôle du processus. Abderrahmane Bouloud, élu de Rabat, considère pour sa part que le Ministère de l'Intérieur n'est plus « *intouchable comme à l'époque de Basri* » ; il est en effet contraint de respecter le nouveau cadre constitutionnel et notamment les prérogatives du Chef de Gouvernement issu de la majorité par-

lementaire (PJD). Si l'Intérieur n'est plus ce qu'il était, il semblerait néanmoins qu'il conserve un certain contrôle sur les réformes : M. Mouaquit décline ainsi quelques unes des options rejetées ou non retenues par le Ministère, tel qu'il ressort des avant-projets :

- Refus du vote secret pour l'élection des Présidents des Communes ;
- Refus d'instaurer un organe indépendant chargé de l'organisation des élections ;
- Refus de réformer le code électoral ;

Présent lors des travaux de la hbs, M. Hassan Aghmari, Gouverneur-directeur des élections auprès du Ministère de l'Intérieur, se félicite des « *acquis démocratiques* », notamment concernant la représentativité des femmes⁴. Il rappelle que le travail législatif est une prérogative du Parlement et que le Ministère de l'Intérieur « *aide* » simplement dans la mise en pratique de ces lois.

Quel rôle pour le Parlement ?

Le nouveau cadre normatif déterminera la nouvelle architecture territoriale du Royaume après son adoption par le Parlement. Le projet sera d'abord étudié par la Chambre des Conseillers (représentant les collectivités territoriales) avant d'arriver sur le bureau de la Chambre des Représentants. A l'instar d'Abderrahmane Bouloud, certains élus craignent que le rôle du Parlement ne se limite en l'occurrence à valider un choix déterminé au plus haut niveau⁵. Comme l'association Targa-Aide, l'Association Marocaine des Présidents de Conseils Communaux (AMPCC) ou le Collectif Associatif de l'Observation des Élections (CAOE), la majorité des acteurs travaillant avec les collectivités territoriales affirme leur

4 31 janvier et 01 février 2015 : Séminaire sur le thème : « Défis et enjeux des élections communales de 2015 au Maroc »

5 Entretien avec M. Bouloud, Wilaya de Rabat, mardi 20 janvier.

volonté d'influer sur les travaux parlementaires notamment au sein de la Chambre des Conseillers. Le 29 avril 2015, Targa-Aide a présenté un mémorandum dans lequel sont présentées les limites de l'approche ministérielle. Ce mémorandum a été distribué lors d'une session spéciale au Parlement à laquelle étaient invités des représentants des collectivités territoriales et de la société civile. Faisant suite à une large consultation, ce document émet des recommandations relatives à l'approfondissement de l'autonomie locale.

Il a été question d'une session parlementaire extraordinaire pour l'adoption des trois lois organiques spécifiquement. Le Président de l'Association des Régions Marocaines (ARM), semble décidé à mobiliser les partis lors de débats parlementaires qui s'annoncent complexes. Car la préparation des avant-projets et projets a donné lieu à des oppositions partisans sérieuses, concernant la volonté politique du Gouvernement de mener à bien la réforme, qu'il ne maîtrisait pas complètement. En outre, la consultation des partis politiques par le Ministère entre juin 2014 et janvier 2015 n'a pas toujours été jugée satisfaisante par les intéressés et les partis de l'opposition ont reproché au PJD de ne pas les associer suffisamment à ces travaux.

Le jeu des partis sera également à prendre en compte lors des élections communales de 2015, avec un enjeu découplé de la réforme, mais crucial pour le Gouvernement : majoritaire au Parlement, le PJD doit *vendre* une réforme qu'on présente comme celle du Gouvernement, mais qui émane de plus hautes sphères. Or, il est probable que les élections communales seront un vote-sanction pour l'action gouvernementale du PJD, dans un sens ou dans l'autre.

3) La consultation des acteurs territoriaux

« Certes, la participation des élus est très importante, parce que ce sont eux qui pratiquent la loi et en connaissent bien les contraintes et les limites. Toutefois, la société civile, qui n'a pas été associée officiellement à ce processus de réforme, a produit de nombreux documents qui militent en faveur d'une loi qui consacre mieux la participation des citoyens ainsi que la représentation féminine au sein des instances élus. Il y a eu aussi un débat sur le mode de scrutin adopté pour désigner l'exécutif communal. On ignore cependant l'impact du plaidoyer de la société civile sur les dispositions retenues dans le dernier projet de loi organique⁶ ». Les associations de pouvoirs locaux, les ONG et autres acteurs de la société civile qui ont participé aux travaux de la hbs et de ses partenaires partagent le sentiment d'une consultation superficielle, suivant un calendrier inapproprié (a) correspondant à une attitude « *paternaliste* » du Ministère de l'Intérieur⁷ (b).

Un calendrier inopérant ?

Auteur d'une étude approfondie sur les projets de loi organique relatifs aux Collectivités territoriales, Mohamed Mouaquit regrette la « *programmation tardive de la présentation de l'avant-projet de loi organique relatif aux collectivités locales* » par le Ministère de l'Intérieur. Il ressort des ateliers organisés par la hbs en partenariat avec le CAOÉ, que les élections communales de 2015 sont préparées sous la « *pression du temps uniquement* ». L'État focalise maintenant sur les élections en oubliant les autres priorités et se détournera des enjeux de la gouvernance locale une fois l'échéance électorale passée.

Le calendrier de la communication gouvernementale aurait pu, semble-t-il, être plus efficace.

⁶ Entretien avec Abdallah Harsi, 2 février 2015.

⁷ 20 novembre 2014, Journée d'étude « L'expérience communale au Maroc : Enjeux et défis »

Les projets de loi organique auraient été préparés hâtivement : les acteurs territoriaux et la société civile constatent qu'ils ont travaillé sur des versions plus ou moins élaborées des projets ou avant-projets de loi organique, ce qui aurait compliqué les échanges entre les différents acteurs. Avant de recevoir la dernière mouture du projet de loi organique, l'AMPCC soulignait l'absence de participation des responsables et des élites locales, rapporte Fouad Al Omary, représentant de l'Association⁸. Pourtant l'expérience des élus locaux est incontournable ; le législateur ne peut pas simplement écarter leur expertise sur la tutelle, la participation citoyenne ou la mise en œuvre des politiques publiques. Les acteurs territoriaux représentent l'expérience qu'il convient de faire fructifier. Dès avant 2014, l'AMPCC avait lancé un débat proactif avec les Collectivités territoriales sur le renforcement de la démocratie locale, retrace son représentant M. Al Omary, qui fait état de la forte implication des responsables locaux dans le cadre d'un document qui spécifiait les enjeux de la décentralisation du point de vue des Communes.

Fruits de débats régionaux organisés par l'Association, les propositions émises n'ont pas suffisamment été pris en compte, regrette le représentant de l'AMPCC. M. Al Omary s'étonne que les projets du Ministère de l'Intérieur ne prennent pas en compte l'intérêt des Communes dans les projets de loi organiques : « *si les projets ne répondent pas aux revendications des Collectivités territoriales, à quoi servent-ils* » ? Les réformes doivent répondre aux besoins des citoyens, pas du centre. Comme tous les participants, l'AMPCC espère pouvoir peser sur les débats parlementaires pour renforcement du processus démocratique.

8 Séminaire sur le thème « *Pour une Charte communale qui répond aux réformes constitutionnelles* », 25 novembre 2014

Abdallah Harsi rapporte que le projet de LO prévoit un délai de 6 ans pour la mise à niveau de l'application de la future Charte communale dans les territoires, délai éventuellement prolongeable, ce qui permet d'envisager la poursuite de l'intervention du Ministère dans la conduite de la réforme. L'existence d'un tel délai révèle les difficultés liées à « *l'application de la loi nationale entre la Terre et le Ciel* » pour reprendre le titre d'un ouvrage célèbre de Négib Bouderbala, cité par un auditeur dans le public. C'est à dire qu'entre la volonté du *Makhzen*, les orientations du Ministère de l'Intérieur, l'immobilisme ou le dynamisme des Présidents de Commune, l'engagement et le degré d'organisation variables de la société civile, doit s'opérer un équilibre subtil, qui se décline lui-même selon les contextes territoriaux⁹.

Une méthode paternaliste ?

De manière générale, les observateurs ont exprimé leur déception devant une approche *top-down* du processus de révision constitutionnelle, qui les a maintenus en marge du processus, en contraste avec la promesse d'un pacte constitutionnel élaboré dans la concertation. Une position à laquelle fait écho le Président de l'Association des Régions Marocaines (ARM), qui a reproché aux projets de LO de ne pas s'inspirer des recommandations de la Commission Consultative de la Régionalisation, notamment concernant les modalités de participation des collectivités territoriales à l'élaboration de textes qui les concernent au premier chef.

Mohamed Mouaquit désapprouve l'attitude paternaliste du centre, dépeint comme une autorité morale qui aurait pour mission de surveiller d'irresponsables élus locaux. Au contraire, il faut

9 Séminaire sur le thème : « *Défis et enjeux des élections communales de 2015 au Maroc* », 31 janvier et 01 février 2015

drait aménager les espaces de liberté des élus. Dans la logique de libre administration promue par le texte constitutionnel de 2011, l'encadrement de la liberté communale doit se faire par le biais du contrôle administratif, sans oublier que la sanction électorale favorise l'auto-limitation de l'exercice du pouvoir dans le cadre d'un jeu démocratique normalisé.

Depuis 1960, le Ministère de l'Intérieur est omniprésent dans l'organisation des élections, ce qui est caractéristique des pays instables, affirme un intervenant. Aujourd'hui, la société civile se retrouve « *devant le fait accompli* », estime le CAOE lors des débats organisés peu après l'adoption des projets de LO sur les Collectivités territoriales par le Gouvernement¹⁰. Le Maroc doit s'ouvrir à la société civile. Pour Kamal Lahbib, Président du CAOE, il est urgent d'inclure les académiciens et les scientifiques dans la concertation dans une optique de théorisation : les débats techniques ne devraient pas être confisqués par des considérations uniquement politiques. Il promet de participer à une mobilisation active des élus, des acteurs territoriaux devant le Parlement, à travers la communication d'un document reprenant les doléances exprimées notamment lors des ateliers du 1^{er} février 2014.

Le professeur de droit administratif Abdelali Benyas redoute pour sa part que le projet de LO présage d'un encadrement strict du Président de Conseil communal. Il propose une lecture politique de la réforme en cours dont l'objectif serait d'affaiblir l'élu local¹¹. Les participants partagent le constat selon lequel l'État n'a pas confiance dans l'élu et voit dans la relation hiérarchique entre le centre et les élus une entrave à la construction d'une démocratie locale

assumée. Les contributions des acteurs locaux apportaient pourtant un éclairage utile, qui restera dans l'ombre de la vision restrictive de l'État au sein des projets de loi qui seront présentés au Parlement dans les semaines à venir et qui, selon plusieurs participants, demeurent en deçà du texte constitutionnel. M. Hassan Aghmari, Gouverneur-directeur des élections, défend le Ministère, soulignant que la société civile est un partenaire important, « *comme pour toute société démocratique* ».

10 Séminaire sur le thème : « Défis et enjeux des élections communales de 2015 au Maroc, 31 janvier et 01 février 2015

11 Séminaire sur le thème « *Pour une Charte communale qui répond aux réformes constitutionnelles* », 25 novembre 2014

II- l'expérience locale marocaine de l'époque précoloniale à l'héritage du droit français

« Si l'attachement proclamé à la démocratie et à la décentralisation vise, d'après les dirigeants politiques, à faire prendre rang au Maroc parmi les nations modernes, il a également pour ambition de renouer avec les traditions politiques du pays »¹².

L'annonce du chantier de la régionalisation avancée fait état d'un processus « maroco-marocain ». Cet accent sur la marocanité révèle une double appréhension. Comme si d'une part, il était possible de concevoir une régionalisation strictement marocaine, absolument libre de toute influence ou emprunt, comme si le droit comparé n'enseignait pas les passerelles entre les différents modèles de régionalisation, d'autonomie locale, de fédéralisme, de décentralisation. Hassan II, en son temps, faisait déjà référence aux *Länder* allemands. Un statut spécial pour les Provinces du Sud rappellerait nécessairement les régionalismes asymétriques pratiqués en Espagne ou en Italie. On verra donc dans ce rappel un effet rhétorique visant à recueillir l'adhésion nationale. Comme si, d'autre part, tout était à inventer, c'est-à-dire, comme si le Maroc n'avait aucune expérience en matière de décentralisation.

L'histoire de l'organisation territoriale du Maghreb précolonial est pourtant riche d'enseignements concernant les rapports entre le pouvoir central et les territoires (A). La spécificité du droit français qui s'imposera de fait sous le Protectorat viendra influencer sur les équilibres préexistants (B) ainsi que les réformes entreprises après l'indépendance (C).

12 M'fadel Smires, *Centralisation et décentralisation territoriale au Maroc*, Thèse, Imprimerie SIPAMA, Fès, 2001, p.110.

A. La dialectique Bled Makhzen – Bled Siba

Deux notions sont déterminantes pour la représentation du fait local dans le Maghreb précolonial. Les rapports entre le centre, *Bled Makhzen*, et les périphéries, *Bled Siba*, peuvent se lire comme une forme de décentralisation, en tout cas, un mode de régulation entre le pouvoir central et les pouvoirs locaux (1). Le fonctionnement de ces pouvoirs locaux, symbolisées par la *Jemaa* relève lui d'une forme d'autonomie locale, de libre administration (2).

1) Une lecture fédéraliste de Bled Siba

De nombreux analystes s'attachent à démontrer comment les rapports entre le Sultan et les provinces du Royaume dans le Maghreb précolonial peuvent s'analyser comme une forme de décentralisation. L'organisation territoriale du Royaume se caractérise à cette époque par une grande souplesse et l'aménagement d'autonomies périphériques. Certains auteurs allant jusqu'à présenter le pouvoir makhzien précolonial comme une « coalition de pouvoirs locaux » (Abdelghani Abouhani). À en croire cet auteur, « le système administratif marocain précolonial était loin d'être uniforme. Une nette différence séparait ce qu'on appelait « bled » Makhzen du « bled » Siba. Dans le « bled Makhzen », l'administration locale était assurée par les représentants du pouvoir central. Seules les villes ont pu se doter de certaines formes de représentativité dans le domaine économique par le biais des corporations. Mais, la ville ignorait toute forme de représentation municipale : il n'y avait ni Conseil municipal, ni élection et les affaires de la ville comme celles de la campagne étaient gérées, en définitive, par les représentants du pouvoir central. Par contre, dans le bled siba, l'autorité du pouvoir central était légère, indirecte, et les populations s'auto-admi-

nistrent par le biais d'Assemblées élues qui règlent, par leurs délibérations, les affaires locales »¹³. Comment expliquer que *Bled Siba* soit presque systématiquement appréhendé par les étudiants comme une forme de désordre, une remise en cause fondamentale de l'Autorité centrale, de l'unité nationale, de la cohérence de l'État, une anarchie qu'il conviendrait de combattre, militairement comme idéologiquement ?

Nombre travaux montrent à l'inverse que les rapports entre le *Bled Siba* et le *Bled Makhzen* répondent à un certain nombre de codes, de procédures ; un système de négociation, de type féodal certes, structurant toutefois les rapports du centre avec ses périphéries. Sous cet angle, on peut admettre que « *la Siba serait ainsi l'expression de la revendication de la communauté (et) visait à instaurer des rapports démocratiques entre les tribus et le Makhzen* ». ¹⁴ Qu'un pays entre en *Siba*, c'est-à-dire en révolte, signifie sa volonté de mieux participer au pouvoir central ou de redéfinir la nature de ses rapports avec le centre (protection, impôts, etc.). Mieux, la vigilance des tribus ou confédérations de tribus, la menace d'une *Siba* pouvait contrecarrer d'éventuelles faiblesses du *Makhzen*, voire son incapacité à inclure certaines tribus dans le fonctionnement de l'État. *Bled Siba* peut se comprendre comme le refus de l'effet homogénéisant d'une législation centrale uniforme dans un contexte culturel fortement hétérogène, voire comme l'intuition que le niveau de législation pertinent se situe dans la recherche d'une plus grande proximité. On peut encore y voir l'impuissance du *Makhzen* à s'imposer, politiquement, militairement, sur l'ensemble du territoire.

13 Abdelghani Abouhani Pouvoirs locaux et systèmes municipaux dans le Monde Arabe, INAU & centre Robert Schuman pour les études avancées, 2006, p. 31.

14 M'fadel Smires, *Centralisation et décentralisation territoriale au Maroc*, Thèse, Imprimerie SIPAMA, Fès, 2001, p.115-118.

Dans le cadre de ces équilibres régulièrement renégociés, les territoires disposent d'une autonomie substantielle, qui évolue au gré des rapports de forces entre les provinces et le centre. De la même manière, l'étendue des compétences des collectivités territoriales fera l'objet de réformes dans le cadre des systèmes constitutionnels contemporains.

2) De la *Jemaa* à la Commune

Historiens, sociologues, juristes, se sont intéressés à la *Jemaa*, organe de délibération, jouant un rôle central dans le fonctionnement des institutions locales de l'ère précoloniale. La *Jemaa* dispose d'une autonomie administrative qui s'exprime autant par la reconnaissance par le pouvoir central de compétences propres que par un droit de regard sur la nomination du représentant du pouvoir central dans les territoires. Le *Caïd* nommé par le Sultan joue ce rôle d'intermédiaire entre la *Jemaa* et le *Makhzen*. Le centralisme n'est pas absent de cette organisation territoriale de type fédéral. Les représentants de l'État dans les périphéries y maintiennent l'ordre, collectent l'impôt et assurent le pouvoir militaire. Dans cette logique, le *Bled Siba* constitue une forme de rationalisation de la répartition des compétences entre le centre et les périphéries.

Il n'est pas encore question de libre administration, mais la *Jemaa* détermine ses propres règles de fonctionnement. Elle se compose des chefs de familles, chefs de tribus, fractions, clans, notables. La représentation des intérêts, la résolution des conflits s'opère suivant les coutumes locales, relevant ainsi d'une certaine autonomie de juridiction. A l'exception des domaines les plus sensibles pour l'unité du Royaume (affaires militaires, finances), la *Jemaa* délibère sur toutes les affaires relevant de la vie du groupement et

de ses relations avec d'autres tribus ainsi qu'avec le *Makhzen*.

Il existe donc bien une tradition marocaine d'articulation des niveaux de gouvernement¹⁵. S'agissant de mettre en œuvre une régionalisation maroco-marocaine, les débats publics sur la réforme de la Charte communale et notamment les modèles participatifs, la libre administration, l'autonomie administrative et financière, pourraient tirer bénéfice de la mobilisation de ce passé précolonial en inscrivant les nouveaux projets de loi organique dans une tradition multi-séculaire plutôt que dans le cadre d'une réforme hâtive.

B. L'héritage du Protectorat

Le fonctionnement des institutions locales sera profondément bouleversé par la parenthèse du Protectorat et la greffe du droit administratif français, fondamentalement unitaire, sur le terreau marocain. La gestion des territoires sous le Protectorat a fait l'objet de nombreuses analyses ; il ne revient pas à la présente étude de les synthétiser ici. Trois éléments peuvent néanmoins paraître déterminants pour la compréhension des dynamiques politiques et idéologiques, qui sous-tendent la problématique de la gouvernance territoriale. Les autorités françaises ont tout d'abord assis leur pouvoir sur un rapport ambigu avec les territoires, cherchant plus ou moins sincèrement à mettre en avant l'importance des structures traditionnelles (1). Le maintien du Maréchal résident se traduira par la suite en un renforcement du pouvoir central sur les périphéries, suivant le modèle importé (2). Dans les dernières années, le Protectorat instrumentaliserait une nouvelle fois les collectivités, cherchant à renforcer l'aspect démocra-

tique de la gouvernance locale afin de retarder la contestation de l'ordre établi (3).

1) Construire le Protectorat sur les structures traditionnelles

C'est un *Makhzen* affaibli qui voit l'institution du Protectorat. Les autorités étrangères avaient donc beau jeu de miser sur l'importance des structures territoriales traditionnelles, une manière de rétablir le contrôle du centre sur les périphéries. Le Protectorat allait donc affirmer le pouvoir central sur les collectivités locales tout en promouvant le développement des régions et des municipalités, auxquelles ne sera toutefois principalement reconnue qu'une vocation essentiellement économique. Les autorités protectrices maintiendront notamment les Communes rurales préexistantes, les tribus berbères et consacreront la *Jemaa* dans un dahir de 1916.

À un niveau politique, les lois du Protectorat instituent un régime de double représentation franco-marocaine dans la prise de décision. Ces deux échelons se caractériseront par la mise en place d'un système de représentation mixte des intérêts français et marocains au sein des instances élues. S'il se fonde sur les structures traditionnelles locales, le Protectorat n'en centralise pas moins le pouvoir au niveau du *Makhzen*. Il réorganise l'administration locale et renforce le pouvoir du centre sur les périphéries.

2) Tutelle et centralisation

La colonisation fût essentiellement économique on en convient. Elle prendra également la forme d'une greffe juridique. Quarante-quatre ans d'occupation permettront la greffe du droit administratif français, pratiquement reproduit à l'identique et, avec lui, la conception unitaire de l'organisation territoriale et ses ambiguïtés vis-à-vis de l'autonomie territoriale. M'Faddel Smires montre dans une thèse, comment la cen-

¹⁵ Tourabi, Abdellah, « arbitrer pour mieux régner » Zamane, Juin 2013, p. 44-45.

tralisation administrative permet de maximiser l'exploitation économique des ressources du Pays¹⁶.

La dialectique déconcentration / décentralisation, exception française dans le paysage constitutionnel européen, sera introduite sous le Protectorat. Des générations d'étudiants marocains dissertent par la suite sur les rapports entre les autorités déconcentrées (Préfet, Gouverneurs, Walis, nommés par le Roi) et les autorités décentralisées, (Présidents de régions, Présidents de Communes, généralement issus du suffrage universel direct), sans pour autant que les confusions entre les deux concepts aient aujourd'hui complètement disparu.

L'emphase mise sur le caractère marocain de la Constitution peut s'interpréter comme une volonté de se défaire des influences de systèmes constitutionnels étrangers, français (et espagnol) notamment, et de développer un système proprement marocain. Les débats actuels sur l'évolution de la tutelle sur les autorités décentralisées sont-ils l'expression d'une volonté d'abandonner un modèle importé ?

A ce titre, le nouvel article 145 de la Constitution de 2011 constitue – sur le papier – une véritable rupture d'avec ce modèle centralisé puisqu'il fait évoluer le rôle des Gouverneurs et Walis d'une fonction exécutive à une fonction d'assistance et de coordination auprès des collectivités territoriales.

3) La démocratisation des institutions communales : retarder la contestation du Protectorat

Avec l'apparition des forces nationalistes de libération après la seconde guerre mondiale, le pouvoir occupant va considérer que le meilleur

moyen de ne pas laisser échapper la situation est de renforcer la modernisation et la démocratisation des institutions locales. Dans un contexte de revendications nationales pour l'indépendance très fortes dans les centres urbains, la reconnaissance de la personnalité morale de la *Jemaa* et de son autonomie financière est une stratégie à double tranchant, visant en fait à gagner l'appui des populations urbaines face à la contestation grandissante.

Favoriser la libre administration dans les municipalités, doter celles-ci d'institutions plus démocratiques, renforcer la participation des Marocains aux affaires de la Commune, tout cela devait permettre au Protectorat de retarder son déclin. Ainsi, « *l'implantation de Communes démocratiques et autonomes* » devait garantir à la puissance coloniale « *l'appui nécessaire contre les forces politiques hostiles, essentiellement urbaines* » lit-on chez M'Faddel Smires¹⁷. Rechercher la confiance des élites locales par la promotion d'une démocratisation des institutions paraissait bien plus efficace qu'une action répressive.

C. La décentralisation après 1956

Le Maroc indépendant s'inscrivait déjà dans une logique territoriale reposant sur la légitimité élective. En 2015, le Maroc continue de chercher la voie de la gouvernance locale, c'est un long apprentissage comme Mohamed Mouaquit, pour qui l'esprit de 1960 inspire toujours les textes contemporains. La démocratie locale serait ainsi « *un concept creux* », ne recouvrant aucune réalité empiriquement observable, malgré toute la terminologie politique déployée depuis l'indépendance et de nombreux congrès organisés à l'époque de Basri. Afin de replacer

16 M'fadel Smires, *Centralisation et décentralisation territoriale au Maroc*, Thèse, Imprimerie SIPAMA, Fès, 2001

17 M'fadel Smires, *Centralisation et décentralisation territoriale au Maroc*, Thèse, Imprimerie SIPAMA, Fès, 2001, p. 138-139.

le projet de loi organique dans son contexte historique, quelques jalons peuvent être posés. C'est logiquement tout d'abord que l'indépendance donne lieu à une volonté de rompre avec le système politique du Protectorat (1), qui verra le Roi Hassan II mettre en œuvre plusieurs réformes à vocation décentralisatrice (2). Mais le règne de Hassan II se caractérise surtout par une limitation de l'autonomie des collectivités territoriales et l'exercice de la tutelle (3). Autres temps, autres mœurs, l'arrivée au pouvoir du Roi Mohamed VI s'accompagne d'une nouvelle Charte communale (4) puis d'un projet constitutionnel de « *régionalisation avancée* » (5).

1) Le rejet relatif des institutions coloniales

Avec l'indépendance, l'ensemble du modèle administratif est remis en question, et avec lui tous les mécanismes de décentralisation. Le principe d'une participation française à la gestion des affaires communales est automatiquement rejeté. Entre la « *nationalisation* » des institutions coloniales et leur rejet pur et simples, les élites s'opposent. La participation démocratique aux affaires locales devra être définie sur de nouvelles bases. Elle devra en outre impérativement s'orienter vers le développement des intérêts propres aux groupements de populations, alors que les institutions coloniales visaient avant tout la promotion des intérêts économiques de la métropole.

Selon M'Fadel Smires, les structures du Protectorat ne furent pas totalement effacées, mais firent plutôt l'objet d'une adaptation¹⁸. Il pouvait paraître difficile tout d'abord de rejeter des principes à valeurs universalistes, comme ceux de la libre administration ou de la participation citoyenne, d'autant plus que ces principes fai-

saient écho à une histoire précoloniale toujours présente dans les esprits. *L'Istiqlal* proposera ainsi de réformer l'administration en s'inspirant des structures traditionnelles, notamment la *Jemaa*. Par ailleurs, le contexte d'instabilité politique nécessitait d'éviter un vide institutionnel et misait donc, contraint, sur une certaine continuité administrative.

Le maintien d'un ordre centralisé sera donc un moyen de garantir, préserver, maintenir l'unité nationale, mais aussi de planifier une politique de développement homogène. Certains avancent également que la forte centralisation était également liée au faible niveau d'éducation des élites locales. Du reste, il ne faudrait pas surestimer la dimension participative et démocratique des institutions du Protectorat, qui restent malgré tout caractérisées par une forte centralisation, sur laquelle pourra s'appuyer Hassan II pour asseoir le nouveau pouvoir indépendant.

2) Les collectivités territoriales sous Hassan II

Entre 1959 et 1960, plusieurs dahirs établissent le premier découpage communal et le régime juridique des Communes : la même année, les marocains élisent environ 10 000 conseillers municipaux lors des premières élections communales. Une forte tutelle, des compétences limitées, l'absence d'autonomie financière contribuent à maintenir la Commune dans un état de quasi-dépendance vis-à-vis du centre. La décentralisation de 1960 repose sur une forte tutelle, tout acte local devant recueillir l'aval de l'autorité de tutelle pour obtenir force obligatoire ; les compétences de l'échelon communal sont surtout consultatives.

¹⁸ *Ibid.*, p. 143

En 1962, Préfectures et Provinces deviennent des collectivités territoriales, reproduisant le modèle départemental français.

La Charte communale 1976. La pratique de la décentralisation reste très modeste et superficielle jusqu'à l'adoption de la première Charte communale en 1976, point de départ d'une série de transferts de compétences au profit des Communes, notamment dans les services publics de proximité. La Charte insiste sur le rôle de la Commune en matière de développement économique, social et culturel.

Article 30 Charte communale de 1976 : « *Le Conseil règle par ses délibérations les affaires de la Commune et, à cet effet, décide des mesures à prendre pour assurer à la collectivité locale son plein développement économique, social et culturel. Le Conseil bénéficie du concours de l'État et des autres personnes publiques pour assurer sa mission* ».

La lourde tutelle exercée sur les Communes pouvait s'expliquer par la frilosité du projet démocratique au lendemain de l'Indépendance, soit par une volonté de parer à la faible formation des élites locales et donc par le souci de les accompagner. Elle est assouplie par la Charte : de nombreuses décisions des Conseils communaux ne seront plus soumises à la tutelle. L'article 31 de la Charte communale prévoit une liste des domaines de compétences pour lesquels la tutelle de l'autorité déconcentrée est de mise : « *Ne sont exécutoires qu'après avoir été approuvées par l'autorité administrative supérieure, les délibérations du Conseil communal portant sur les objets suivants : (...)* ». Les domaines considérés relèvent des finances publiques (budgets, emprunts, compte hors budget, crédits, baux supérieurs à 10 ans, etc.) ce qui correspond à la forte dépendance financière des Communes. Si la tutelle baisse en intensité, ses effets continuent à se faire sentir lourdement, malgré les déclara-

tions politiques dans le sens d'une plus grande autonomie. Les élus émettent des critiques et réclament déjà de remplacer un système d'autorisation préalable par un régime d'autorisation *a posteriori* permettant d'éviter l'arbitraire des autorités administratives, ou plus simplement des délais trop longs, entravant singulièrement l'action des Conseils communaux.

Comme le rapportent Mohamed Brahimi et Brahim Ziani, l'augmentation des moyens des Communes permettra enfin une plus grande marge de manœuvre dans la mise en œuvre des politiques communales : suppression de charges d'État jusqu'alors supportées par les budgets municipaux (1976), création du Fonds de Développement des Collectivités Locales (1976), transfert aux collectivités locales de 30% de la TVA (1986), réforme de la fiscalité locale (1989), réforme du Fonds d'Équipement Communal (1989).

Une autre avancée consiste dans le renforcement des compétences exécutives de l'exécutif communal, qui peut dès 1976, commencer à s'émanciper de l'autorité déconcentrée (système bicéphale de la Charte de 1960). C'est la période de « *l'apprentissage de la démocratie locale et de la gestion de la chose publique* » considère le professeur Abdallah Harsi ; des élites locales ont émergé, mais le texte était « *trop étroit pour permettre des avancées* »¹⁹.

En 1971, un dahir créé 7 régions à vocation économique, sans statut juridique, disposant d'assemblées consultatives. L'objectif de cette réforme consiste en la mise en œuvre de politiques d'équilibrages financiers entre les régions. Dans un célèbre discours de 1984, le Roi Hassan II évoquera une régionalisation sur le modèle fédéral allemand, c'est-à-dire une ré-

¹⁹ Journée d'étude « L'expérience communale au Maroc : Enjeux et défis », 20 novembre 2014.

gion forte dotée de compétences normatives et exécutives. La réforme constitutionnelle de 1992 consacrera la région comme collectivité territoriale. La multiplication des niveaux de gouvernement peut déjà sembler s'annoncer génératrice de tensions entre les différents niveaux et/ou les différents types d'autorités.

3) Les collectivités territoriales comme instrument de pouvoir

Mohamed Mouaquit propose l'hypothèse suivante : les régimes totalitaires ont une tendance naturelle à la centralisation. La décentralisation constitue dès lors un moyen de relayer l'exercice du pouvoir autoritaire à des niveaux inférieurs, en articulation avec les représentants du pouvoir central dans les territoires (déconcentration). Les collectivités territoriales peuvent être instrumentalisées par le centre, qui a la possibilité de jouer sur les équilibres politiques au travers des découpages territoriaux, des processus électoraux, etc. Abdallah Harsi rappelle comment le découpage administratif a servi pendant une longue période à assurer l'ordre et la sécurité, au détriment du développement économique²⁰. Ce sont ainsi essentiellement des données liées à des paramètres sécuritaires qui ont déterminé les principales phases du découpage administratif de 1965 à 1994 (émeutes graves en 1965, Casablanca et Fès, dans plusieurs villes du Nord en 1984, en 1985 à Casablanca, et en 1990 à Fès en particulier). Hassan II parlera d'une « *coexistence* » entre l'État et les collectivités territoriales, invitant à ne pas opposer les niveaux de gouvernement, mais plutôt à développer l'esprit de partenariat. Toutefois, le rôle des notables locaux sous Hassan II, relais du centre dans les territoires, s'avérera contre-productif en terme de libre administration.

20 Journée d'étude « L'expérience communal au Maroc : Enjeux et défis », 20 novembre 2014.

4) Révisions de la Charte Communale sous Mohamed VI

L'arrivée au pouvoir de Mohamed VI s'est traduite par l'ouverture de nombreux chantiers ayant trait à la bonne gouvernance : Instance Équité et Réconciliation, INDH, réforme du droit de la famille, etc. Trois ans après son intronisation, l'adoption d'une nouvelle Charte communale constitue une première réforme majeure dans le sens de la démocratie communale (a). Sa révision en 2009 marquera un saut qualitatif (b).

2002 : réforme de la Charte communale

A partir de 2002, le mouvement de réforme est allé plus rapidement, Abdallah Harsi décrit une réforme « *charnière* » ayant eu pour effets majeurs l'amélioration du fonctionnement des organes communaux, l'élargissement des compétences, l'instauration d'un statut de l'élu et le retour à l'unité de la ville pour les Communes dotées d'arrondissements. M. Harrar, administrateur de la Commune de Tiznit²¹, considère également que la Charte de 2002 est très avancée au niveau des prérogatives des Conseils communaux, notamment dans les Communes urbaines. Mais il regrette que cette délégation de pouvoirs ne s'accompagne pas d'une décentralisation des moyens humains et financiers.

2009 : loi du 18 février 2009 modifiant et complétant la Charte communale de 2002

La révision de la Charte communale en 2009 renforce l'esprit de 2002, un « *tournant* » dans la recherche d'un régime démocratique. S'il y a eu un « *véritable moment* » de la démocratie locale, c'est en 2009, considèrent plusieurs experts. Des modifications substantielles sont introduites dans les domaines suivants :

21 Rencontre à Tiznit sur le Budget participatif avec l'association Targa-Aide, décembre 2014.

- Statut de « mise à disposition » pour les fonctionnaires élus présidents ;
- Le droit des citoyens à l'information (par voie électronique) ;
- La commission de l'égalité et de la parité ;
- Organigramme communal ;
- Renforcement du rôle de coordination du secrétaire général de la Commune ;
- Le plan communal de développement ;
- Les sociétés de développement local ;
- Renforcement du système de l'unité de la ville (conférence des présidents des Conseils d'arrondissements) ;
- Le groupement d'agglomérations.

Parallèlement à la réforme de la Charte communale, de nouvelles dispositions liées au code électoral sont adoptées en 2009 : des circonscriptions électorales complémentaires sont créées dans l'objectif d'une meilleure représentativité des femmes au sein des Conseils communaux, ainsi qu'un Fonds de soutien au renforcement des capacités représentatives des femmes. Malgré ces avancées, on regrettera avec Abdallah Harsi, spécialiste des Collectivités territoriales, que de nombreux textes d'application prévus par la réforme communale de 2009 n'ont pas été édictés.

5) La Constitution de 2011

« *Le texte de la Constitution de juillet 2011 augure de bonnes potentialités en faveur du développement de la gouvernance locale. La rhétorique du texte constitutionnel est animée d'un esprit nouveau prometteur pour la gouvernance et la démocratie locales* ». La Constitution de 2011 est en effet porteuse d'avancées considérables du point de vue de l'autonomie communale, et en particulier du point de vue de la participation, admet M. Mouaquit. S'il reconnaît que la Constitution de 2011 renforce l'idée de décentralisation et de participation sur le plan formel, il décrit aus-

si un processus « *endigué* » à la base. Il souligne notamment que le texte constitutionnel comporte des énoncés qui pèsent sur ses éléments progressistes. Il en va ainsi de la tutelle : la transformation du rôle des Walis et Gouverneurs en une fonction d'assistance, élément de rupture, trouve son pendant dans leur rôle dans la mise en œuvre du contrôle administratif. Ainsi ce texte donne une base juridique aux résistances à la décentralisation.

A présent, « *l'adoption d'une nouvelle loi sur les Communes est devenue nécessaire du fait des nouvelles dispositions de la constitution qui prévoit de nouveaux principes en matière de collectivités territoriales. Mais il ne faut pas croire que les manifestations de certains de ces principes n'existaient pas dans le texte de 2002 et révisé en 2009* » souligne Abdallah Harsi²². Un nouveau tournant est envisageable en 2015 avec les nouveaux dispositifs législatifs considère aussi Fouad Al Omary, représentant de l'AMPCC, pour qui les Marocains veulent que 2015 soit un tournant pour la démocratie locale : « nous devons maintenant nous poser la question de savoir « *chno bghina* », un réel saut qualitatif dans la démocratie locale ou de simples retouches dans une logique de continuité historique²³ » ?

Il importe aujourd'hui de mesurer ces avancées à l'aune des réformes en cours. La partie suivante constitue le cœur de l'étude et s'intéresse donc aux projets et avant-projets de loi organique relatifs aux Communes. Un texte définitif a été adopté le 22 janvier par le Gouvernement. Il revient maintenant au Parlement de l'amender. C'est ce texte qui déterminera pour l'essentiel le champ de la démocratie locale dans les Communes.

²² Journée d'étude « L'expérience communale au Maroc : Enjeux et défis », 20 novembre 2014.

²³ Séminaire sur le thème « *Pour une Charte communale qui répond aux réformes constitutionnelles* », 25 novembre 2014

III- La réforme dans le texte : vers une véritable démocratie locale ?

La démocratie locale dans la constitution de 2011

Art. 7 : participation des citoyennes et citoyens

Art. 13 : participation de la société civile

Art. 14 : droit d'initiative populaire

Art. 15 : droit de présenter des pétitions

Art. 19 : égalité hommes-femmes

Art. 27 : droit à l'information

Art. 30 : égal accès des femmes et des hommes aux fonctions électives

Art. 33 : participation de la jeunesse

Art. 136 : principes de libre administration, de coopération, de solidarité et de participation

Art. 138 : compétences exécutives autonomes des Présidents de collectivités territoriales

Art. 139 : principe de participation et consultation au niveau local, droit de pétition

Art. 141 : autonomie financière

Art. 145 : réduction de la tutelle

Art. 154 : notion de service public. Principe de transparence, reddition des comptes et de responsabilité

La science communale peut s'enorgueillir d'une littérature riche remontant au 19^{ème} siècle. Tocqueville décrivant « *la démocratie en Amérique* », Marx & Engels observateurs de la Commune de Paris, pour ne pas remonter à Aristote inventant le concept de subsidiarité à partir des Cités athéniennes, ont, entre autres, alimenté 150 ans de réflexions sur la Commune comme espace démocratique par essence.

Au début du 20^{ème} siècle, les autorités locales et régionales se fédèrent sous l'égide de l'International Union of Local Authorities (IULA, 1913), qui se transformera en la plateforme d'associations nationales de pouvoirs locaux : Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU) créée en

2004. Le CGLU porte la voix des autorités locales et régionales et représente leurs intérêts sur la scène internationale. La tenue du 4^{ème} sommet mondial du CGLU à Rabat en octobre 2013 témoigne autant de la vigueur du mouvement municipaliste mondial que de l'intérêt du Maroc pour cette dynamique.

La Commune constitue la première agrégation de villageois, d'individus, d'administrés, de citoyens. L'espace public premier où se concrétisent les besoins réels des habitants, au travers de réalisations concrètes, même très modestes. Le changement politique peut se faire au niveau communal, non pas autour de grands discours, mais de microprojets, construire une route, monter une coopérative, etc., rappelle David Goeury, enseignant-chercheur invité lors du Green Salon du 21 novembre 2104. C'est pourtant au niveau national que s'exprime le plus ostensiblement le fait démocratique, parce que les symboles de la démocratie y sont plus visibles, plus éloquentes ou plus médiatisés : élections, referendum, etc.

Comme le souligne Abdallah Harsi, « *la Constitution de 2011 consacre expressément le caractère décentralisé de l'État et la régionalisation avancée (article 1^{er}). Elle pose ensuite les principes fondamentaux de l'organisation des collectivités territoriales et fixe quelques règles de bonne gouvernance. Pour le reste, elle renvoie à la loi* »²⁴. Tout l'enjeu réside en effet dans l'objectif d'harmonisation de la Charte communale aux dispositions de la nouvelle Constitution.

Les contours de l'autonomie locale dans l'avant projet de loi organique sont-ils compatibles avec les orientations très libérales de la Constitution, ou seront-ils au contraire limités à leur portion congrue, actant le passage d'une « *réforme à une réformette* » pour reprendre l'expres-

²⁴ Journée d'étude « L'expérience communal au Maroc : Enjeux et défis », 20 novembre 2014.

sion d'un intervenant (A) ? L'efficacité du dispositif proposé par les projets de loi organique se mesure ici principalement à l'aune des défis que constituent la mise en œuvre des principes de libre administration (B) et de participation (C).

A. Limites et leviers

Les objectifs de la « *régionalisation avancée* » sont ambitieux. Elle vise à poser les bases d'une gouvernance territoriale véritablement démocratique aux trois échelons décentralisés. Une pression démocratique, exercée à différents niveaux guide ces orientations (1). La réforme doit produire des effets sur un nombre de facteurs qui inhibent jusqu'aujourd'hui ce qu'on se plaît à appeler depuis plusieurs décennies la « *transition démocratique* ». Ces facteurs prégnants et durablement enracinés ont été évoqués par les participants (2). L'adoption des projets de loi organique, moment charnière dans ce processus, marquera le point de départ de la nouvelle ère constitutionnelle (3).

1) Pressions démocratiques

Le Maroc ne semble pas avoir d'autres choix que l'option démocratique. L'appétit démocratique de la population d'abord s'est exprimé clairement depuis 2011 (a). Des pressions sont également exercées au niveau international avec notamment l'influence de l'Union européenne (UE) et dans une moindre mesure des Nations Unies (ONU) (b).

Maroc 2015 : Democracy now ?

Les revendications exprimées sont multiples et divergentes ; Mohamed Mouaquit a tenté d'en dresser une liste autour des points suivants :

- le renforcement juridique et institutionnel de la gouvernance locale et de la décentralisation ;
- le renforcement de la représentativité électorale des femmes ;

- le renforcement de la participation des électeurs par la lutte contre l'abstention des électeurs et par l'intégration des jeunes dans la vie politique ;
- le renforcement de la démocratie participative locale, notamment par l'implication de la société civile et du tissu associatif local à l'expression des besoins et dans la mise en œuvre et l'évaluation des politiques publiques de la Commune ;
- la réhabilitation de l'enjeu des élections communales dans le processus national de construction de la démocratie ;
- le renforcement de la transparence de la procédure électorale et de la crédibilité du processus de démocratisation du système politique ;
- la régionalisation avancée comme réponse interne au contentieux international relatif au Sahara.

Le partenariat avancé

L'exigence démocratique est endogène, certes, et les analystes s'en félicitent. Elle est également exogène, comme le démontre le partenariat UE/Maroc par exemple, qui exerce une pression directe sur le développement institutionnel du pays. Certains observateurs avancent ainsi l'argument selon lequel une telle réforme permet de renforcer l'image de partenaire démocratique pour l'UE, soucieuse de trouver un voisin stable au Sud de la Méditerranée. Dans ce registre, le militant Ayad Zerouali soulève la délicate question des « *conditionnalités* », clauses liant l'octroi d'aides ou de facilité à la réalisation de réformes et plans d'ajustement structurel au sein des pays bénéficiaires. Les rapports du Maroc avec les Nations Unies étant déterminés par l'évolution de la question du Sahara, le défi de la « *bonne gouvernance* » est aussi un argument majeur pour le Royaume.

L'ensemble de ces facteurs se heurte toutefois à un agrégat de limites endémiques, un enchevêtrement d'entraves au progrès politique, économique et social. Il convient de les évoquer rapidement, à l'aune du projet de loi organique lorsque celui-ci le permet : s'agissant d'un texte de loi portant uniquement sur les Communes, il ne saurait couvrir à lui seul tous les aspects du fait démocratique.

2) Contraintes structurelles

Un certain nombre de facteurs font figure de limites, la non transparence dans la gestion des affaires publiques notamment, mais aussi l'absence d'un processus électoral tout-à-fait démocratique.

Les défis de la transparence

Au Maroc « *tout est confidentiel et rien ne l'est* », note un participant évoquant de nombreuses études financées avec des fonds publics et restées indisponibles. En revanche, des réseaux bien entretenus donnent accès à toute information utile. Aussi la réflexion sur la gouvernance locale pourrait partir d'un postulat de base excessivement simple : il n'y a pas de véritable démocratie au Maroc. Bien plus, le détournement du politique, un système de création et d'entretien des inégalités, entraînent énormément de frustrations et de violences et finissent par emporter le désintérêt des citoyens pour la sphère publique.

i. Une corruption endémique

La corruption atteint des niveaux inquiétants, une situation insupportable pour Transparency Maroc, partenaire de la hbs. La corruption se décrit comme un phénomène social banalisé, trop fréquente à différents niveaux politiques :

- Corruption des élus : l'indignation devant une corruption endémique fait l'unanimité.

Certes, les responsables locaux doivent être intègres, se plier à l'objectif de transparence, mais un salaire de 1600 dirhams constitue pratiquement un « *encouragement à la corruption* », s'emporte le Président de l'AMPCC ;

- Corruption entre agents politiques : chèques, parfois en blanc (garantie), afin de parvenir à certaines fonctions électives, une situation décrite dans le détail par l'élue provinciale Ghita Ait Lmadani ;
- Marchés publics : l'intégrité des Commissions responsable de l'ouverture des plis a été questionnée. En outre, tous les élus ne sont pas de bonne volonté, affirment les participants, certains entretiendraient la pauvreté pour préserver leur pouvoir ;
- Élections – Le rôle de l'argent dans la participation aux élections, en particulier l'achat des voix, constitue un schéma admis par les électeurs, une réalité assumée, rapporte David Goeury ;
- Le financement des partis politiques reste opaque.

Le projet de loi organique sur les Communes ne peut prétendre résoudre tous ces problèmes. Il assujettit toutefois le Président et les membres du Bureau à une déclaration du patrimoine (art. 51 du projet de loi organique) ce qui devrait pouvoir avoir un impact sur la corruptibilité des élus se répercutant sur la confiance envers les élus.

ii. Faible culture de reddition des comptes

Le représentant de l'Association Marocaine des Présidents de Conseils Communaux (AMPCC), Fouad Al Omary, relève pour sa part que les compétences sont tellement sectorielles et fragmentées, qu'il devient difficile d'établir les responsabilités, entre par exemple, une agence locale de développement, les élus, les fonction-

naires, une entreprise dans le cas d'une gestion déléguée, etc. L'institution de mécanismes de contrôle efficaces, exercés de manière transparente au niveau national, est une urgente nécessité. Le Ministère de l'Intérieur a récemment décrété le limogeage de six élus locaux, raconte-t-il, une intervention symptomatique de l'esprit de tutelle, alors que des Gouverneurs et Walis ne subissent pas le même genre de réaction pour des faits similaires, ajoute un auditeur dans la salle. Il convient dans cette mesure de renforcer le rôle de la justice. Le représentant du Ministère, Hassan Aghmari, Gouverneur-directeur des élections auprès du Ministère de l'Intérieur, abonde en ce sens, soulignant à cet égard que les élus concernés peuvent saisir la justice.

La reddition des comptes passe certainement par l'exercice du droit à l'information, un point abordé à maintes reprises lors des travaux. La question a été posée, de savoir quel est le média adéquat à une bonne communication des informations publiques relatives aux finances de la Commune. Quelle forme devrait prendre l'affichage des travaux des Conseils communaux, internet est-il un moyen sûr, un simple affichage sur les murs du Conseil est-il suffisant lorsqu'une moitié des habitants ne sait pas lire, un support radiophonique serait-il plus satisfaisant ?

La réforme du code électoral

i. Une législation antidémocratique ?

« *Il ne saurait y avoir de démocratie sans élections, en revanche des élections sans démocratie sont toujours possibles* » s'amuse Taleb Mohammad Abdelrahman Awad du Réseau arabe de la démocratisation des élections, créé en 2009, après les élections à Beyrouth au Liban. Le réseau a notamment travaillé au Koweït et en Jordanie et ambitionne d'être présent pour toutes les élections dans les pays arabes. M. Abdelrahman

Awad invite en outre à prendre en considération les textes internationaux signés et ratifiés par le Maroc²⁵.

Le Maroc ne dispose pas d'un cadre normatif homogène régissant le droit des élections ; bien plus, un enchevêtrement de textes compose un tissu peu déchiffrable pour le citoyen lambda, regrettent les intervenants d'une journée de travail organisée par le Collectif Associatif pour l'Observation des Élections de Kamal Lahbib (CAOE) et la hbs.

Article 11 de la Constitution de 2011 :

« Les élections libres, sincères et transparentes constituent le fondement de la légitimité de la représentation démocratique ».

Comme cela a été rappelé par les participants, le Ministère de l'Intérieur n'est pas favorable à une relecture de cette loi dans l'immédiat. Les associations, qui regrettent de ne pas avoir été consultées lors de l'élaboration de la loi 59-11 relative à l'élection des membres des Conseils des Collectivités territoriales, demandent sa révision pour une mise en conformité avec les orientations de la Constitution de 2011, notamment son article 11 qui vise une démocratisation de la vie politique, rapporte Abderrahim Meslouhi, professeur à l'Université Mohammed V à Rabat. Les élections dans les territoires constituant le « *contrat de base entre les citoyens et les partis politiques* », il faut structurer un débat social et non uniquement politique sur ces enjeux, afin de lutter contre toutes pratiques pouvant entraver le bon déroulement de processus électoraux transparents. Une militante affirme qu'il faut absolument reprendre la loi 59-11 et déplore le fait que « *malgré la campagne pour l'inscription sur les listes, les gens ne s'intéressent pas du tout au processus électoral. Il n'y a aucun enthousiasme* :

²⁵ Séminaire sur le thème : « Défis et enjeux des élections communales de 2015 au Maroc, 31 janvier et 01 février 2015. »

les citoyens fuient la vie politique ». Le processus électoral est une affaire sociétale et ne devrait pas être confisqué par une élite, renchérit Fouad Al Omary (AMPCC), suivi sur ce point par M. Abdelrahman Awad. La mobilisation des associations et ONG, la liberté des médias et d'expression, sont des facteurs fondamentaux pour l'organisation d'élections libres²⁶. Un avis partagé par Mohamed Mouaquit, pour qui « le code est encore truffé de dispositions antidémocratiques », qu'il énonce ci-dessous :

- Les Gouverneurs désignent les Présidents et membres des Bureaux électoraux ;
- Le Président du Bureau électoral bénéficie des pleins pouvoirs s'agissant de la police des élections ;
- L'article 86 de la loi organique relative à la Chambre des représentants réserve la consultation des procès-verbaux électoraux aux seuls candidats ;
- L'article 79 de la loi organique relative à la Chambre des représentants prévoit que les bulletins de vote reconnus valables et n'ayant fait l'objet d'aucune contestation sont incinérés devant les électeurs présents, après le dépouillement et le recensement des votes et la proclamation des résultats du bureau de vote. Cette procédure exclut la possibilité de recomptage des bulletins dans les cas où il y aurait des contestations de résultats devant les tribunaux. Cette anomalie a été relevée par les rapporteurs européens dans leur rapport d'observation des élections législatives du 25 novembre 2011 ;
- Il n'existe pas d'obligation légale de publication prompte, détaillée et accessible des résultats électoraux, ni au niveau local pour chaque Commune, ni au niveau central.

26 Séminaire sur le thème : « Défis et enjeux des élections communales de 2015 au Maroc, 31 janvier et 01 février 2015.

Recommandations :

- Inviter les partis à promouvoir le droit des citoyens à des élections libres ;
- Instaurer un organe indépendant chargé de l'organisation des élections ;
- Consolider l'intervention de la justice au niveau de l'organisation des élections ;
- Établir un plaidoyer pour la réforme du code électoral conformément aux normes internationales.

ii. Les circonscriptions électORALES

Les enjeux liés à la taille, à la représentativité des territoires sont l'objet de tractations politiques. Le découpage des circonscriptions reste le fait du Ministère de l'Intérieur qui détermine le nombre et le tracé des collectivités territoriales. Sur ce point, la réforme est loin de faire l'unanimité. Un jeune chercheur exprime le refus des habitants de Nador d'être séparé de Hoceima : « *je ne voterai pas aux communales si le Rif est morcelé* »²⁷, martèle le doctorant pour qui Nador appartient au Rif et ne saurait être rattachée à l'Oriental. La salle applaudit. Une requête a d'ailleurs été préparée par 100 associations pour faire valoir cette revendication d'unité de la région Nador-Hoceima-Driouch. A l'autre bout de la salle, une femme approuve et surenchérit, évoquant la question de l'appartenance de Settat et El Jadida à la Région du Grand-Casablanca. En outre, il serait utile, suivant Abderrahim Meslouhi, de procéder à un rééquilibrage des circonscriptions afin de favoriser l'égalité des citoyens devant le suffrage. Par exemple les **régions** de plus de 250 000 habitants ont une Assemblée composée de 33 membres, tandis que les **régions** de plus de 4 millions d'habitants ne disposent « *que* » de 75 conseillers. Il y a là une non-proportionnalité flagrante de la représentation électorale, induisant une surreprésentation

27 Séminaire sur le thème : « Défis et enjeux des élections communales de 2015 au Maroc, 31 janvier et 01 février 2015.

du monde rural par rapport au monde urbain, une constante politique depuis l'Indépendance²⁸.

Une membre active du Conseil Associatif pour l'Observation des Élections (CAOE) rapporte que les associations avaient préparé des propositions d'amendement relatives aux listes électorales, notamment la réduction du nombre de circonscriptions et regrette que ces propositions n'ont pas été prises en compte par le Ministère. Une définition strictement *bottom-up* des circonscriptions paraît certes illusoire. Des procédés alternatifs permettraient toutefois certainement de parvenir à un compromis entre les prétentions des collectivités territoriales et les calculs du Ministère. La question devrait être posée dans cette optique de savoir quels sont les critères prioritaires lors de ces découpages : proportionnalité démographique de la représentation, importance du rôle économique, calculs électoraux ?

Recommandations :

- Instituer une commission indépendante à qui reviendrait le soin de procéder au découpage électoral ;
- Favoriser le rassemblement des Communes rurales pour n'en faire qu'une seule circonscription dans le but de réduire le nombre des conseillers communaux et assurer une meilleure gestion de la chose publique.

iii. Le financement des partis politiques

Le financement des partis reste un enjeu de taille qui mérite d'être mentionné ici, même s'il ne rentre pas dans le cadre de la réforme de la Charte communale. Mohamed Mouaquit qui s'est penché sur l'ensemble des textes relatifs aux Collectivités territoriales présente ces points : « *le financement des partis politiques est régi par la loi organique 29-11 relative aux partis*

politiques adoptée à la veille des dernières élections législatives du 25 novembre 2011. Cette loi reprend largement les dispositions de la loi 36-04 adoptée en 2006.

Dans le sillage des réformes ou modifications de la législation en vue des échéances électorales de 2015, le ministre de l'Intérieur a évoqué la possibilité d'introduire dans la législation le financement des partis politiques par le secteur privé. La proposition est motivée par le besoin d'alléger le fardeau de l'État dans son soutien financier aux opérations électorales. La proposition favoriserait la collusion entre le monde du capital et des affaires et certaines formations politiques et l'inégalité de ces formations face au capital ».

iv. Transparence et accès aux médias

La garantie du pluralisme politique dans les médias audiovisuels pendant la période des élections législatives générales n'a pas été réglemmentée, toujours selon M. Mouaquit. Elle a été cadrée par la décision du CSCA (Conseil Supérieur de la Communication Audiovisuelle) n°14-07 du 25 mai 2007. Cette décision est intervenue spécifiquement pour les élections législatives de 2007 et peut être modifiée par une loi ou un texte réglementaire. Elle a été prise pour remédier aux lacunes de l'article 295 du code électoral relativement :

- aux moyens audiovisuels privés pour tous les types d'organisations ou les candidats indépendants ;
- aux moyens audiovisuels publics pour les organisations syndicales, les chambres professionnelles ou les candidats indépendants ;
- aux moyens audiovisuels publics et privés pour tous les types d'organisations ou les candidats indépendants, lors des élections partielles ou complémentaires.

²⁸ Séminaire sur le thème : « Défis et enjeux des élections communales de 2015 au Maroc, 31 janvier et 01 février 2015.

Recommandations :

Adoption du décret devant régir l'accès des partis politiques participant aux élections générales et communales aux moyens audiovisuels publics, auquel renvoie l'article 295 du code électoral.

3) Les retards dans l'adoption des lois organiques et textes normatifs

Le discours du Roi annonçant la création des Commissions consultatives pour la révision de la Constitution qui allaient préparer les avant-projets relatifs à la nouvelle Constitution a été prononcé le 9 mars 2011. Une moitié seulement des 19 lois organiques qui devaient être adoptées depuis 2011 en application de la Constitution avait fait l'objet d'un vote à l'été 2014. Les observateurs ont souligné qu'il s'agissait des lois organiques portant sur des matières ne nécessitant guère plus qu'un simple « *toiletage* », la réforme d'un texte déjà existant. Pour ce que l'on a pu considérer comme « *le noyau dur* » du nouveau texte constitutionnel, les citoyens attendaient toujours l'adoption de ces lois organiques qui constitueront l'armature du modèle de la « *régionalisation avancée* ». Dans le même sens, la Commission européenne soulignait en mars 2014, que seuls 67 lois et règlements avaient été adoptés, sur les 203 prévus pour une mise en œuvre effective de la Constitution²⁹. Le projet de loi organique sur les Communes a été adopté le 22 janvier 2015 par le Gouvernement. Cette période écoulée caractérise sans doute la complexité de faire « *bouger les lignes* ».

Architecture du projet de LO sur les Communes adopté le 22 janvier : 8 chapitres

- les conditions de gestion démocratique de leurs affaires par ces collectivités ;
- les conditions d'exécution des délibérations des Conseils des trois collectivités territoriales ;
- les conditions d'exercice du droit de pétition par les citoyens et les associations ;
- les compétences propres et les compétences partagées avec l'État et celles qui leur sont transférables ;
- le régime financier et l'origine des ressources financières ;
- les conditions et les modalités de constitution des groupements par chacune des trois collectivités territoriales ;
- les dispositions favorisant le développement de l'interterritorialité, ainsi que les mécanismes destinés à assurer l'adaptation de l'organisation territoriale dans ce sens ;
- et les règles de gouvernance relatives au bon fonctionnement de la libre administration, au contrôle de la gestion des fonds et programmes, à l'évaluation des actions et à la reddition des comptes.

²⁹ http://eeas.europa.eu/enp/pdf/2014/country-reports/maroc_en.pdf

B. Les contours de la libre administration

La volonté politique d'opérer une véritable décentralisation est récente et demeure limitée dans la pratique. Les dispositions de la nouvelle Constitution et l'adoption de la Charte communale de 2009 donnent des signaux forts : « *l'organisation territoriale du Royaume repose sur le(s) principe(s) de libre administration (...)* » (Art. 136 C). Fortes de la légitimité du suffrage universel direct (Article 135 C), les Communes favorisent la participation et la concertation, l'implication des citoyens dans la gestion des affaires publiques (Art. 136 C). Dotées d'un pouvoir réglementaire autonome, les Communes sont autonomes dans leurs domaines de compétences propres et celles transférées par l'État (Articles 35-43, Charte communale).

On peut considérer que le principe de libre administration est emprunté au droit français, même si on le retrouve dans des systèmes constitutionnels différents, tel le système fédéral allemand (*Selbstverwaltung*). En fait, la libre administration est inhérente à tout système d'autonomie locale. Abdallah Harsi rappelle que « *la Constitution marocaine de 2011 ne donne aucune idée précise sur son contenu et sa portée. Les règles de gouvernance relatives au bon fonctionnement du principe de libre administration seront fixées par la loi organique relative aux Collectivités territoriales, prévue par l'article 146 de la constitution* »³⁰. Suivant la Constitution, la libre administration s'applique à toutes les collectivités territoriales. En vertu de ce principe, les autorités locales et régionales s'administrent librement. Elles doivent notamment pouvoir employer du personnel, définir leurs règles de fonctionnement et passer des contrats qui permettront la

définition et la mise en œuvre des politiques publiques.

Recommandation :

Développer une campagne nationale d'information et de sensibilisation sur la libre administration.

Plusieurs vecteurs permettent ici d'aborder les enjeux fondamentaux de la gouvernance communale, en **mesurant l'écart entre les propositions de la Constitution et la teneur effective des projets de loi organique du point de vue de la libre administration**. La mise en œuvre du principe consacrée par l'article 136 de la Constitution de 2011 suppose l'élection au suffrage universel direct du représentant de la Commune (1), une autonomie administrative satisfaisante (2) et l'exercice d'un pouvoir réglementaire dans les domaines de compétences de la Commune (3). Un système de contrôle, la tutelle administrative, est généralement prévu afin d'encadrer l'autonomie consacrée (4), qui se traduit toutefois par une autonomie financière limitée (5).

1) Le suffrage universel direct

En vertu de l'article 135 de la Constitution de 2011, les « *Conseils des régions et des Communes sont élus au suffrage universel direct* », ce qui rend palpable la dualité entre autorités administratives déconcentrées, nommées par le centre et les collectivités territoriales décentralisées, élues dans les périphéries. S'agissant de l'élection des Présidents de Communes, l'avant-projet prévoit que cette élection se fait par un vote non secret. De nombreuses voix préconisent l'introduction d'un vote secret.

Dans une optique visant sans doute à renforcer l'implication des élus dans leur circonscription, le projet de loi organique interdit le cumul des mandats et la présence des élus est obligatoire aux séances du Conseil. Autre limitation de la

³⁰ Journée d'étude « L'expérience communal au Maroc : Enjeux et défis », 20 novembre 2014.

liberté des élus communaux, visant à garantir le sérieux de la représentation démocratique : avec le nouveau projet, les élus ne peuvent plus quitter leur formation politique pour une autre en cours de mandat, une « *transhumance* » qui reviendrait en quelque sorte à tromper les électeurs. Au moins trois aspects méritent d'être précisés au titre de la représentation directe.

L'obligation faite aux Présidents de Commune d'être titulaires du certificat d'études primaires

Article 28 de la Charte communale révisée en 2009 :

« Ne peuvent être élus présidents ni en exercer temporairement les fonctions, les membres du Conseil communal ne justifiant pas au moins d'un niveau d'instruction équivalent à celui de la fin des études primaires ».

L'avant-projet de loi organique sur les Conseils communaux étudié par les participants ne fait pas mention de l'obligation pour les Présidents de Commune d'être titulaire du certificat d'études primaires, contrairement à ce qui figurait dans l'article 28 de la Charte communale de 2002. Deux avis s'opposent sur cette question. La position de M. Mouaquit est intéressante, pour qui « *l'abandon par le Ministère de l'Intérieur n'est probablement pas motivé par un souci démocratique de ne pas établir une sorte de 'cens scolaire'. On soupçonne le Ministère de l'Intérieur de l'intention d'avoir à faire à des personnes manipulables, surtout en milieu rural* ». Cette position exprime les craintes véhiculées par la tendance centralisatrice prise par le processus de réforme. Fouad Al Omary souligne le manque de ressources humaines au niveau des Conseils communaux, pour avancer efficacement sur les questions de développement local. Plusieurs voix s'élèvent dans les débats pour pointer du doigt l'absence de compétences des personnes responsables de la procédure budgétaire. Une

conseillère communale de Sefrou juge « *inconcevable d'avoir des analphabètes* » pour représentants. Une représentante de l'École Citoyenne des Études Politiques (ECEP) pose la question : « *comment expliquer que les hommes non qualifiés osent se présenter, alors que les femmes non qualifiées sont plus réservées* » ? Les discussions révèlent l'attitude ambiguë des partis politiques qui demandent à l'État de prendre en charge la formation des élus, une « *demande de paternalisme* » interroge Mohamed Mouaquit ?

À l'inverse M. Bouloud, élu de Rabat, estime qu'un faible niveau d'éducation ne signifie pas nécessairement une incompétence de l'élu.

QUESTION À ABDERRAHMANE BOULLOUD, ÉLU COMMUNAL (MP)

« L'élu est un citoyen » dites-vous. Quel regard portez-vous sur vos homologues, masculins ou féminins, dans les Conseils communaux du Maroc ?

L'élu est le premier citoyen ou le sage parmi les citoyens, celui en qui on peut placer sa confiance et ses espoirs. Il y a parfois une absence de volonté politique chez certains élus ; il y a aussi la question de savoir quel doit être le niveau de formation minimal d'un élu. Il paraît évident qu'il ne faudrait pas laisser n'importe qui se présenter, mais faut-il aller pour autant contre le principe démocratique sous prétexte de bonne gouvernance ? Que faire s'il y a un plébiscite pour un homme de terrain, grand technicien et analphabète par ailleurs, souhaitant se présenter dans une Commune ? Les partis politiques ont ici un grand rôle à jouer à plusieurs niveaux, choix des futurs élus, formation, etc.

De la même manière, l'introduction du quota présente un aspect antidémocratique : on pourrait ainsi voir une femme mise sur le devant de la scène politique au détriment d'un homme politique dont

les compétences seraient largement plus importantes. Ou le cas de femmes « placées » par des parents ou amis. Ceci dit, il faut souligner aussi les aspects positifs de ce quota qui a permis de faire sortir les femmes. Il faudrait même augmenter ce quota. Simplement, comme on s'interroge sur la qualification des élus, il faudra être vigilant concernant le niveau de formation des femmes. On peut dire aujourd'hui au Maroc que les femmes parlent, discutent, dirigent, ça marche, il y a une sorte de normalisation de la participation.

Dans le même sens, un participant souligne qu'un niveau de formation élevé n'empêche pas la corruption. Un expert enfonce le clou et rapporte le cas d'élus surdiplômés incapables de répondre à de simples questions dans leur domaine de (prétendue) compétence.

Le cumul des mandats

Autre point abordé, la question du cumul des mandats, qui se voit encadré par le projet de loi organique : « *La charge du président de Commune est désormais incompatible avec la présidence d'une autre collectivité territoriale (Conseil de Région, de Province ou de Préfecture) ou d'une Chambre professionnelle (art. 60). Un président de Commune ne peut pas non plus être député ou conseiller parlementaire ou membre du gouvernement* ». L'impact de cette réforme devra notamment se mesurer dans l'investissement des Présidents de Commune au sein des Conseils.

La participation des Marocains résidents à l'étranger

Le droit des élections permet déjà la participation des Marocains résidents à l'étranger (MRE) aux élections générales, qui peuvent participer au vote comme électeur, mais également présenter leur candidature en vertu de la loi organique 59-11 relative à l'élection des membres

des Conseils des Collectivités Territoriales.

Concernant le vote, une proposition avait été faite visant à simplifier la procédure en facilitant le vote par internet, ou auprès des Ambassades et Consulats dans les États de résidence, plutôt que par procuration.

Article 5 de la loi organique 59-11 relative à l'élection des membres des Conseils des collectivités territoriales : « *Les Marocains résidant hors du territoire du Royaume peuvent présenter leurs candidatures aux élections des membres des Conseils des régions, des Conseils des préfectures et des provinces et des Conseils des Communes et des arrondissements, conformément aux modalités et conditions et dans les délais prévus par la présente loi organique* ».

Article 12, al. 1 de la loi organique 59-11 relative à l'élection des membres des Conseils des collectivités territoriales : « *Les électrices et les électeurs inscrits sur les listes électorales générales, résidant hors du territoire du Royaume peuvent voter par procuration* ».

2) L'autonomie administrative

Dotées de la personnalité juridique, les Communes, « *personnes morales de droit public* » (Ar. 135 C), disposent d'une autonomie administrative essentielle au fonctionnement de la libre administration. L'autonomie administrative implique des garanties d'indépendance organique, c'est à dire que les Conseils communaux, légitimés par le suffrage universel direct, ne sont pas soumis au contrôle hiérarchique ou disciplinaire des autorités centrales, mais figurent bien des espaces démocratiques autonomes disposant de leurs propres règles de fonctionnement. L'autonomie administrative est fondamentale pour le fonctionnement autonome des collectivités. Plus concrètement, comme le souligne Abdallah Harsi, c'est sur ce fondement que les Conseils communaux peuvent :

- fixer leurs règles de fonctionnement interne au moyen de leur règlement intérieur ;

- créer et supprimer des emplois ;
- recruter et gérer du personnel ;
- conclure des contrats.

Le rôle des Présidents de Conseils communaux s'avère déterminant pour la prise en compte des intérêts réels des populations résidant sur le territoire de la Commune. La libre administration des Communes a ceci d'avantageux qu'elle permet d'apporter des réponses circonstanciées à des questions transversales certes, mais nécessitant souvent le recours à une approche différenciée, tenant compte des spécificités de chaque territoire. La gestion de l'eau, l'accès à l'éducation ou à la santé, les politiques agricoles, ou la promotion du patrimoine culturel local requièrent par exemple une autonomie locale substantielle afin de ne pas verser dans une homogénéisation contre-productive.

Pourtant forts d'une légitimité électorale directe et de leur proximité des citoyens, les Conseils communaux n'ont qu'une marge de manœuvre limitée dans la pratique. C'est du moins le constat partagé par les experts et les élus. Il est par exemple symbolique des rapports entre l'administration centrale et les autorités décentralisées qu'un Dahir soit nécessaire pour entériner l'élection du représentant local élu (et régional).

De l'avis des participants aux travaux, les projets de loi organique ne vont pas dans le sens d'un renforcement de cette autonomie. Le principe de gestion autonome de la Commune paraît entravé par plusieurs dispositions de l'avant-projet, notamment la soumission du planning annuel à l'autorité de tutelle ou des procès-verbaux de réunions, des mécanismes pas tout à fait cohérents avec le principe même d'une autonomie de gestion. De même, le professeur Harsi déplore que « *l'organigramme de l'administration communale (soit) établi d'après un modèle type édicté par le Ministère par voie réglementaire* ».

3) Un pouvoir réglementaire autonome dans les domaines de compétences de la Commune

La répartition des compétences n'est pas fondamentalement bouleversée par le nouveau projet de loi organique sur les Conseils communaux. L'apport du projet réside plutôt dans la reconnaissance explicite d'un pouvoir réglementaire.

Vers de nouvelles compétences pour les Conseils communaux ?

En vertu de l'article 140 de la Constitution (2011), les Communes sont autonomes dans plusieurs domaines de compétence : « *les collectivités territoriales ont des compétences propres, des compétences partagées avec l'État et celles qui leur sont transférables par ce dernier* » (1^{ère} phrase), les compétences transférées rentrant dans le champ des compétences propres après le transfert. La Charte communale de 2002 précise ces domaines :

Compétences propres :

Article 36 : Développement économique et social

Article 37 : Finances, fiscalité et biens communaux

Article 38 : Urbanisme et aménagement du territoire

Article 39 : Services publics locaux et équipements collectifs

Article 40 : Hygiène, salubrité et environnement

Article 41 : Equipements et actions socio-culturels

Article 42 : Coopération, association et partenariat

Compétences transférées : L'article 43 de la Charte communale énonce à titre indicatif quelques exemples de compétences transférables :

- réalisation et entretien des écoles et des établissements de l'enseignement fondamental, des dispensaires et des centres de santé et de soins ;
- réalisation des programmes de reboisement, valorisation et entretien des parcs naturels situés dans le ressort territorial de la Commune ;
- réalisation et entretien des ouvrages et des équipements de petite et moyenne hydraulique ;
- protection et réhabilitation des monuments historiques, du patrimoine culturel et préservation des sites naturels ;
- réalisation et entretien des centres d'apprentissage et de formation professionnelle ;
- Formation des personnels et des élus communaux ;
- infrastructures et équipements d'intérêt communal.

Compétences consultatives : L'article 44 de la Charte communale précise que le Conseil communal peut faire des propositions à l'État et aux autres personnes de droit public, il peut être consulté et/ou informé des projets, politiques et plans d'ajustement mis en œuvre sur son territoire. En outre, le Conseil peut « émettre des vœux sur toutes les questions d'intérêt communal, à l'exception des vœux à caractère politique ».

Auteur d'une étude approfondie sur la question, Mohammed Mouaquit relève que le projet de loi organique sur les Communes reprend les dispositions de la Charte communale révisée en 2009 pour ce qui est des compétences propres. Concernant les compétences transférées, les domaines de compétence mentionnés dans le projet ont déjà fait l'objet d'un transfert en 2002. La réforme ne devrait pas induire de changement majeur dans la répartition des compétences³¹.

31 Atelier d'échanges académiques sur le cadre législatif des

Le pouvoir réglementaire, expression de la libre administration

Le pouvoir réglementaire décrit la compétence d'adopter unilatéralement des actes exécutoires dans ces domaines de compétences. Ce pouvoir consacré par l'article 140 de la Constitution rend tangible la libre administration : « *les régions et les autres collectivités territoriales disposent, dans leurs domaines de compétence respectifs et dans leur sort territorial, d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs attributions* » (2^{ème} phrase). Ces prérogatives de puissance publique permettent aux Communes d'adopter des politiques publiques autonomes, de créer et d'imposer unilatéralement des droits et des obligations aux habitants. L'exercice du pouvoir normatif garantit l'indépendance des collectivités territoriales vis-à-vis de l'État central et les unes par rapport aux autres. Cette indépendance s'exprime dans l'article 35 de la Charte communale : « *le Conseil règle par ses délibérations les affaires de la Commune. A cet effet, il décide des mesures à prendre pour assurer le développement économique, social et culturel de la Commune* », dans la limite de ses compétences, cela va sans dire.

Avant 2011, en raison de l'absence de la qualité de puissance publique, rapporte Abdallah Harsi, le Président du Conseil communal ne pouvait exécuter directement les décisions de police administrative. Une insuffisance majeure demeure avec le projet de loi organique, poursuit-il, qui ne permet toujours pas au Président du Conseil communal d'assurer l'exécution par la contrainte de ses décisions, et doit en faire la demande à l'autorité déconcentrée qui seule peut utiliser la force publique, réduisant ainsi l'effectivité du travail des élus³².

élections 2015, 27 octobre 2014.

32 Journée d'étude « L'expérience communale au Maroc : Enjeux et défis », 20 novembre 2014.

4) La tutelle sur les Communes

Art. 145 de la Constitution de 2011

« Dans les collectivités territoriales, les Walis de régions et les Gouverneurs de provinces et préfectures représentent le pouvoir central. Au nom du gouvernement, ils assurent l'application des lois, mettent en œuvre les règlements et les décisions gouvernementales et exercent le contrôle administratif.

Les Walis et Gouverneurs assistent les présidents des collectivités territoriales et notamment les présidents des Conseils régionaux dans la mise en œuvre des plans et des programmes de développement.

Sous l'autorité des ministres concernés, ils coordonnent les activités des services déconcentrés de l'administration centrale et veillent à leur bon fonctionnement ».

Cette disposition introduite dans la Constitution de 2011 est très libérale du point de vue de la libre administration, dans un pays où l'administration centrale s'est toujours appuyée sur des relais territoriaux forts. La transformation du rôle des Walis et Gouverneurs **d'une fonction exécutive à une fonction d'assistance** symbolise le changement structurel d'un système unitaire décentralisé à un véritable système régional reposant sur l'autonomie des collectivités territoriales.

La tutelle, contrepartie de l'autonomie

C'est un ensemble de moyens et de procédures permettant à l'État de contrôler l'action des collectivités territoriales. Vue du centre, la tutelle garantit la légalité, cherche à limiter les abus de pouvoir, favorise la bonne administration et le respect de l'intérêt commun. Elle est donc nécessaire au bon fonctionnement de l'État de droit. En ce sens, le faible développement de la déconcentration, corollaire de la décentralisation, peut-être regretté, car la Commune a besoin dans une logique de coopération, d'un

partenariat normalisé, d'un partenaire étatique solide. Alors que la déconcentration doit accompagner la décentralisation, la constitution de 2011 ne réserve pas une place plus importante aux Walis de région et aux Gouverneurs. Les collectivités territoriales ont pourtant besoin d'un représentant du pouvoir central et de services déconcentrés, capables de prendre certaines décisions sur le plan territorial. L'article 168 de la Charte communale de 2002, révisée en 2009 stipule ainsi que « les pouvoirs de tutelle conférés à l'autorité administrative par la présente loi, ont pour but de veiller à l'application par le Conseil communal et son exécutif des lois et règlements en vigueur, de garantir la protection de l'intérêt général et d'assurer l'assistance et le concours de l'administration ». Le contrôle de légalité sur les actes adoptés par les Conseils communaux constitue un standard démocratique pratiqué internationalement : il est souhaitable de vérifier la conformité des actes normatifs communaux aux normes nationales en vigueur, de même que les lois adoptées au Parlement peuvent être examinées à l'aune de la Constitution.

Du contrôle a priori au contrôle juridictionnel

Le projet de loi organique va dans ce sens en substituant au contrôle *a priori* des actes du Conseil, un contrôle juridictionnel devant le juge administratif, une « grande nouveauté » se félicite la société civile rapporte Abdellah Harsi, pour qui ce contrôle « se justifie théoriquement par le principe de l'unité de l'État ». Le nouveau projet a modifié l'état du droit en la matière en optant pour le déferé gubernatorial (« préfectoral ») : le Gouverneur peut s'opposer à une délibération dans un délai déterminé, mais il ne peut l'annuler. Il doit la déférer au tribunal administratif qui exerce dans ce cas un contrôle de légalité, explique-t-il. Ainsi, pouvait-on lire sur un site officiel quelques jours après l'adoption des

projets de lois organiques par le Gouvernement le 22 janvier 2015 : « ces projets de lois organiques établissent une corrélation entre le contrôle administratif et les aspects relatifs à la légalité de ces décisions, outre l'adoption de la règle du contrôle à posteriori ». La pratique permettra de juger s'il s'agissait là d'un vœu pieux et l'indépendance sera un facteur déterminant à ce niveau.

Plusieurs intervenants soulignent néanmoins que certaines décisions du Conseil restent soumises à la procédure du visa, et non de l'opposition (article 118 du projet de loi organique). Le projet de loi est ici moins clair précise Abdallah Harsi : « si le visa n'est pas accordé, la loi ne prévoit pas que le Gouverneur peut saisir le juge ; il s'agit donc de cas d'exercice d'un contrôle d'opportunité. Dans cette hypothèse, on peut avancer que c'est à la Commune de saisir le juge administratif, qui pourra examiner l'affaire même s'il s'agit d'un contrôle d'opportunité. La saisine du juge par la Commune constitue d'ailleurs l'une des manifestations du principe de libre administration³³ ».

QUESTION À ABDALLAH HARSİ, PROFESSEUR DE DROIT, DIRECTEUR DU MASTER 'COLLECTIVITÉS TERRITORIALES', UNIVERSITÉ DE FÈS.

Peut-on penser le rôle des Walis et Gouverneurs dans une logique d'accompagnement, de partenariat avec les Conseils élus et non plus dans une logique d'opposition latente, voire de franche confrontation ?

En vérité, la logique d'accompagnement a été soulevée comme principale thématique dans tout le processus de la réforme de la Charte communale en 2009, qui a été entamée en 2008. L'une des manifestations concrètes de cette idée était l'assistance de certaines Communes par l'autorité locale

lors de la préparation des Plans Communaux de Développement. Il y en a certainement d'autres, et je pense qu'il ne faut pas généraliser. En outre, l'accompagnement est une idée à laquelle tout le monde doit adhérer. Dans le projet de loi, on trouve certaines dispositions qui permettent aux Communes de bénéficier de l'aide et du soutien des services de l'État. Quant à la confrontation ou l'opposition latente, elle est liée essentiellement à la prise des décisions et leur application par les élus. Or, du moment que les litiges concernant ce sujet relèvent désormais de la justice, on peut penser que les cas d'opposition non justifiés ne doivent plus avoir de raison d'être.

La déconcentration, « c'est le même marteau qui frappe, mais on en a raccourci le manche » (Odilon Barrot)

L'exercice de la tutelle se traduit par des tensions entre le centre et les périphéries. Il convient de veiller à ce que l'exercice de la tutelle ne se traduise pas par l'établissement d'un lien de subordination entre des autorités administratives exerçant la tutelle et nommés depuis le centre et des collectivités locales élus dans les périphéries.

Il est fréquent et anti-démocratique que les autorités déconcentrées représentant le pouvoir central dans les territoires se posent comme des concurrents aux élus locaux et régionaux et entreprennent de bloquer leur action. C'est pourtant ce que rapporte David Goeury, observateur privilégié de ces rapports de pouvoir. La question a été posée lors des débats de savoir dans quelle mesure les élus peuvent parfois être choisis pour être à la merci du Ministère de l'Intérieur.

³³ Journée d'étude « L'expérience communal au Maroc : Enjeux et défis », 20 novembre 2014.

Encadrer la tutelle ?

« *La nature a horreur du vide* ». Ce vieil adage sonne dans la bouche de David Goeury comme une invitation à occuper l'espace, tout l'espace normatif qui n'est pas occupé par les autorités déconcentrées et, de ce fait, à limiter les contraintes engendrées par la tutelle en matière de libre administration. Il apparaît possible d'encadrer le Wali par le recours systématique aux procédures existantes, suivant l'exemple du Gouverneur qui voulait bétonner « *sa* » route : une décision municipale a cadennassé le projet pour l'empêcher d'aboutir en précisant le périmètre devant faire l'objet des travaux. Il est recommandable pour cela d'activer tous les moyens, toutes les procédures à mêmes de garantir l'autonomie de la Commune, jusqu'à « *fi-celer le Wali* » pour reprendre l'expression de M. Bouloud.

Néanmoins, pour Fouad Al Omary, il ressort du travail avec les Communes que l'exercice des prérogatives des Conseils communaux est freiné par la tutelle. Pour le représentant de l'AMPCC, le projet de loi organique ne répond pas aux avancées de la Constitution. Abdelali Benyas demande une clarification de l'étendue de la tutelle du Gouverneur. Le Projet évoque la création d'une agence de mise en œuvre des projets. Les projets communaux étant généralement développés par voie de délégation, par des entreprises ou des agences de développement local, M. Benyas s'interroge sur les intentions du législateur : la création de cette nouvelle agence ne serait-elle pas un moyen pour le centre de mieux encadrer la libre administration des Communes ?

Évolution de la tutelle telle qu'elle ressort du projet de loi organique

La Constitution de 2011 opère une véritable révolution en supprimant la fonction exécutive du Wali qui se transforme en une fonction d'assistance, ce qui correspond à la reconnaissance d'une libre administration conséquente. Cette fonction première se double d'une fonction de contrôle administratif que l'on peut percevoir comme la contrepartie de l'autonomie.

La réforme peut paraître ambitieuse. La réduction de la tutelle constituant le cœur des revendications des acteurs territoriaux, son évolution permet en quelque sorte de mesurer les orientations véritables de la réforme. Nous remercions ici le professeur Mouaquit de mettre à disposition ces éléments tirés de son étude sur les avant-projets, dans laquelle il évoque le maintien de trois formes d'immixtion dans la libre administration qui reprennent l'esprit de 1960. Le pouvoir des autorités déconcentrées sur les autorités locales s'exercera toujours au niveau de la mise en place, du fonctionnement et du contrôle des actes de l'Assemblée élue.

i. Le Gouverneur préside à la mise en place des autorités locales élues :

- Le Gouverneur convoque la séance de l'Assemblée élue pour l'élection du Président ;
- Les candidatures à la Présidence sont déposées auprès du Gouverneur ;
- Le Gouverneur assiste à l'élection des vice-présidents ;
- Le Président doit transmettre au Gouverneur le rapport des délibérations de l'Assemblée locale sur le règlement intérieur de cette Assemblée ; le règlement n'entre en vigueur que si le Gouverneur ne s'y oppose pas dans le délai prévu.

ii. Le Gouverneur s'implique dans le fonctionnement des collectivités locales :

- Le Gouverneur assiste aux assemblées locales, sans participer au vote ; il peut cependant présenter des observations ;
- La décision de prorogation de la session de l'Assemblée locale au-delà de la limite de temps prévue par les textes doit obligatoirement être transmise au Gouverneur ;
- Le Gouverneur peut demander une session extraordinaire ;
- L'agenda des sessions préparé par le Président doit être transmis au Gouverneur ; le Président inscrit obligatoirement dans l'agenda les points proposés par le Gouverneur ;
- Le Gouverneur peut s'opposer à un ou à plusieurs points de l'agenda qui n'entrent pas, selon lui, dans la compétence de la collectivité ; les décisions prises à ce propos par le Président sans tenir compte de l'opposition du Gouverneur sont nulles et peuvent lui valoir une sanction administrative ;
- Si le Gouverneur estime qu'une réunion publique de l'Assemblée locale peut porter atteinte à l'ordre public, il peut demander que l'Assemblée se réunisse à huis-clos ;
- Le Gouverneur peut, sur demande du Président, enjoindre aux élus de délibérer ; en cas de refus des élus, il peut suspendre l'Assemblée locale pour une certaine durée à l'issue de laquelle il saisit le juge administratif ;
- En cas de suspension ou de dissolution de l'Assemblée locale, une commission, présidée par le Gouverneur, gère les affaires courantes ;
- Le Gouverneur peut enjoindre au Président d'assumer ses fonctions si celui-ci se refuse à les exercer ; il se substitue au Président par décision judiciaire ;

- Le Gouverneur intervient pour mettre en œuvre la procédure qui met fin aux fonctions du Président qui refuse d'exercer ses fonctions ;

iii. Le Gouverneur exerce un contrôle sur les autorités locales

- **Le pouvoir d'immixtion de l'autorité administrative dans la « souveraineté » des assemblées locales** : l'article 29 oblige le Conseil communal à tenir une session extraordinaire si le Wali le demande. Le même article 29 donne au Wali le droit de proposer des points à l'ordre du jour du Conseil. L'article 32 interdit au Conseil d'examiner les points auxquels le Wali s'oppose.
- **le contrôle juridictionnel de la légalité se substitue au contrôle administratif a priori en tant que modalité de principe de contrôle des décisions de l'autorité locale** : ce contrôle porte sur la compétence territoriale de l'autorité communale auteur des décisions ; avant la saisine du tribunal administratif, l'autorité administrative locale (Wali ou Gouverneur) saisit l'autorité communale d'un rapport motivé contestant sa compétence ;
- **le contrôle a priori est réduit à une obligation de transmission préalable des décisions des autorités élues locales** : les décisions des autorités locales ne sont exécutoires qu'après leur transmission aux autorités administratives de la préfecture ou de la province (article 80) ; il en est de même des décisions prises en vertu du pouvoir réglementaire de l'autorité locale en matière de police administrative et des décisions individuelles dans le domaine de l'aménagement du territoire ;
- **le contrôle a priori est maintenu comme pouvoir de tutelle** de l'autorité administrative dans certains cas qui sont importants : bien que son champ d'application ait été res-

serré par rapport à la liste des mesures définie par la Charte de 2009, le **visa préalable** de l'autorité administrative, est maintenu et rendu obligatoire dans les cas suivants :

- l'exécution des décisions des autorités élues en matière de budget, en particulier concernant les emprunts et les garanties, l'aliénation des biens du domaine communal, les aides et dons consentis par la Commune ; l'application du visa préalable aux mesures d'aides et de dons consentis par la Commune est destinée à contrôler l'aide aux associations que les conseillers communaux tendent à accorder sur une base d'affinité politique ;
- la dénomination des places et voies publiques lorsque cette dénomination constitue un hommage public ou un rappel d'un événement historique ;
- les accords de coopération et de partenariat.

Sur la base d'une évaluation opérée sur les projets datés du 26 novembre 2014 relatif à la collectivité communale et du 27 novembre relatif à la collectivité **régionale**, M. Mouaquit porte un jugement sévère sur les perspectives de la réforme : *« L'analyse de ces projets montre que, au lieu que l'idée de 'régionalisation avancée' fonctionne comme 'locomotive' entraînant la réforme des collectivités territoriales vers un approfondissement de la démocratie et de la gouvernances locales, c'est le 'tutélisme' paternaliste du pouvoir central qui entraîne en arrière l'idée de 'régionalisation avancée' par son ajustement sur une politique territoriale d'endiguement de la légitimité électorale représentative dans la construction de la démocratie et de la gouvernance locales ».*

Recommandations :

Supprimer les formes d'ingérence de l'autorité administrative dans l'organisation et le fonctionnement des organes délibératifs locaux ;

Supprimer le contrôle a priori des décisions des autorités locales et le visa préalable. Le contrôle doit être un contrôle judiciaire de légalité.

5) L'autonomie financière

De manière générale, il semble que le problème ne réside pas tant dans l'attribution de nouvelles compétences, mais surtout dans les capacités financières de la Commune et dans l'exercice de la tutelle par les autorités déconcentrées. Tout nouvel élargissement des compétences propres paraît même illusoire sans transfert des ressources financières adéquates.

L'AMPCC a organisé un atelier sur la Charte Communale et la question centrale des ressources financières des collectivités locales : le budget des collectivités territoriales représente moins de 9% du budget total de l'État. Les dotations dont bénéficient les Conseils suffisent à peine à payer les salaires, limitant les budgets d'investissement à peau de chagrin. Pour Fouad Al Omary, la question reste ouverte de savoir s'il existe une volonté politique de renforcer les moyens de la Commune. Les modalités de répartition de la TVA sont un levier qu'il conviendrait d'activer, estiment plusieurs intervenants. Pourtant, les dispositions normatives reconnaissent l'autonomie financière des Communes tant au niveau de la Charte communale de 2002 que de la Constitution de 2011.

Art. 141 de la Constitution de 2011 : « *Les régions et les autres collectivités territoriales disposent de ressources financières propres et de ressources financières affectées par l'État. Tout transfert de compétences de l'État vers les collectivités territoriales doit s'accompagner d'un transfert des ressources correspondantes.* ».

Article 1^{er}, Charte communale : « *Les Communes sont des collectivités territoriales de droit public, dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière.* ».

Dans le projet de loi organique, l'autonomie financière se matérialise par la disposition de la collectivité locale de son propre budget et par le fait que le Président de la Commune est l'ordonnateur des recettes et des dépenses. Mais les ressources financières et humaines demeurent largement insuffisantes, en particulier dans les Communes rurales.

Le budget de la Commune est un vecteur fondamental de la libre administration en ce qu'il permet l'engagement des fonds nécessaires à la mise en œuvre des programmes communaux. Il s'agit là d'un aspect central pour la construction d'une démocratie locale forte, tous les experts soulignant le manque flagrant des ressources communales. La faiblesse des moyens financiers et de la « *capacité de recouvrement des recettes* », et la faiblesse, voire l'inexistence, des budgets des Conseils d'arrondissement, alimentent la critique de l'immobilisme des élus locaux, regrette Abdallah Harsi. Fouad Al Omary pose aussi la question de savoir si les Communes disposent vraiment des ressources propres nécessaires à la gestion communale ? L'image négative de l'élu qui ne fait rien est entretenue par cette absence de réelle autonomie financière. L'État qui a, dans la pratique, le monopole de la fiscalité est-il prêt à garantir la décentralisation financière ?

Faiblesse des budgets d'investissement

Dans la plupart des cas, les Conseils communaux ne disposent que d'un budget de fonctionnement, les espoirs d'investissements publics étant par là-mêmes réduits à néant. Quant à l'utilisation des fonds disponibles, M. Abderrahmane Bouloud, élu, rappelle qu'à Rabat, comme dans de nombreuses Communes, le salaire des fonctionnaires grève quelque 60% du budget de fonctionnement. La question du nombre de fonctionnaires se pose alors : M. Bouloud estime par exemple que la Commune pourrait fonctionner avec 2000 alors qu'elle en emploie 7000.

La tutelle sur les finances de la Commune

La Constitution de 2011 ne parle plus de tutelle, mais Walis et Gouverneurs continuent à exercer cette tutelle de manière implicite, notamment concernant la gestion financière, ce qui constitue pour Fouad Al Omary « *un recul par rapport à la Charte communale de 1976* ».

De manière générale, la tutelle est très contraignante pour la définition du budget (voir plus haut). Avec la nouvelle Charte, le Président de la Commune devient l'ordonnateur des dépenses de la Commune. M. Mouaquit rapporte néanmoins qu'en matière financière, « *l'avant-projet ne déroge pas à la tradition de la tutelle : les décisions financières locales en matière d'élaboration du budget, de comptes spéciaux et de comptes administratifs ne sont exécutoires qu'après avoir été approuvées par l'autorité de tutelle. On reproche à l'avant-projet de ne pas offrir la possibilité aux Présidents des Communes de créer de nouveaux moyens pour augmenter leurs ressources financières, alors que le besoin et la nécessité d'augmenter ces ressources se fait sérieusement sentir. La tutelle du Ministère de l'Intérieur sur la collectivité locale se fait particulièrement pesante en matière financière. L'article 82 exige le visa du Gouverneur*

ou Wali lorsque les décisions du Conseil ont un impact sur les finances de la Commune. Conjugué à la faiblesse des ressources financières locales et à la dépendance financière de la collectivité locale à l'égard des moyens financiers de l'État central, cette tutelle rend la décentralisation limitée ».

Des financements extérieurs

Les partenariats public-privés (PPP), la gestion déléguée, peuvent être un moyen pour les Communes d'augmenter leurs ressources. Les entreprises y trouvent un intérêt économique direct, tandis que la qualité du service public augmente.

QUESTIONS À ABERRAHMANE BOULOUD, ÉLU COMMUNAL (MP), RABAT

Les Communes disposant de peu de moyens ont régulièrement recours à la gestion déléguée ; quels sont selon vous les intérêts et les limites (corruption, conflits avec la Commune) de cette technique ?

Tout d'abord, la gestion déléguée permet de contourner les lenteurs administratives donc rapprocher les citoyens de l'administration. Il s'agit ici d'efficacité du service fourni. Au lieu d'attendre 3 mois pour changer un robinet à 3 dirhams, les entreprises ont un cahier des charges à respecter. S'il faut faire circuler un camion à minuit pour assurer une bonne gestion de la collecte des déchets, l'entreprise s'en charge, même s'il faut changer le camion en cas de panne.

À ce niveau là, il est important que le cahier des charges soit établi par des experts indépendants pour éviter tous les arrangements, dans le cadre de la sous-traitance notamment. La sous-traitance peut avoir également des effets négatifs car c'est généralement le moins-disant qui remporte l'appel d'offre. Il peut y avoir

des problèmes au niveau du suivi, mais le plus souvent des procédures adéquates permettent généralement un contrôle efficace de la gestion déléguée.

N'y a-t-il pas un risque en cas de conflit entre une Commune et une entreprise ?

Oui, bien sûr. Mais, vous savez les conflits existent partout. Au final la gestion déléguée, c'est un peu du gagnant-gagnant : l'entreprise gagne de l'argent, la Commune gagne en expérience. La gestion déléguée peut également s'accompagner parfois de formations dont bénéficient les fonctionnaires.

Le projet de loi organique n'insiste pas de manière déterminante sur le renforcement de l'autonomie financière.

Recommandations :

- rationaliser l'organisation des Conseils communaux (réduire le nombre de fonctionnaire, etc.) ;
- favoriser la participation des citoyens à l'élaboration du budget comme à Tiznit (cf. paragraphe 7) ;
- favoriser l'autonomie fiscale des Communes.

C. Les enjeux de la participation

La participation citoyenne constitue un aspect fondamental de l'approche démocratique au 21^{ème} siècle, en particulier pour ce qui concerne la définition et la mise en œuvre des politiques publiques dans les Communes, comme pour l'engagement des programmes de financement en leur sein. La dimension participative innervait les réformes depuis le début des années 2000. L'INDH, l'adoption des Plans Communaux de Développement (PCD) et la formation des Commissions Parité et Égalité des Chances suite à la réforme de la Charte communale en 2009,

ont été un signal fort pour la concrétisation du principe participatif. Les débats relatifs aux instruments de participation opposent deux approches concernant les mécanismes *top-down* ou *bottom-up* de définition desdits instruments. Le projet de loi organique modifie les outils de participation, notamment le PCD qui est remplacé par un nouvel instrument (1) et introduit un droit de pétition, dont les contours demeurent incertains (2). La participation des femmes au jeu politique reste un débat d'importance qui s'inscrit néanmoins dans un processus à moyen terme plus que dans l'adoption de nouveaux dispositifs au sein des textes normatifs (3). Il en va de même pour la participation des jeunes (4) et de la société civile à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques publiques locales (5). Cette nuance entre l'institutionnalisation ou l'ancrage dans le réel et la constitutionnalisation des réformes revient dans les débats (6) et peut être discutée au regard d'exemples concrets d'initiatives locales de participation citoyenne (7).

1) Le PCD : la reconnaissance d'un droit à la participation

La participation des citoyens à l'élaboration, au suivi et à l'évaluation de l'action locale constitue l'une des règles élémentaires de bonne gouvernance territoriale. Le législateur a donc voulu poursuivre la réforme de la démocratie locale sur cette voie. La Charte de 2002 permet aux Conseils communaux d'encourager les associations locales, sans pour autant prévoir de mécanismes contraignants de mise en œuvre.

L'article 36 de la Charte communale révisée en 2009 misait sur une participation renforcée, notamment avec l'adoption des plans de développement communal (PCD). Dans la pratique, les observateurs regrettent les faibles résultats, tout en saluant la démarche engagée. Si la démocra-

tie participative est au cœur de la réforme, les associations travaillant avec les Communes se sont toutefois interrogés sur la pertinence de l'abandon du PCD qui avait donné lieu à un investissement technique, financier, intellectuel et humain non négligeable sur la période 2009-2015.

Article 36 de la Charte communale de 2002 :

« Le plan de développement communal décrit pour six années, dans une perspective de développement durable et sur la base d'une démarche participative prenant en considération notamment l'approche genre, les actions de développement dont la réalisation est prévue sur le territoire de la Commune ».

Avec le projet de loi organique sur les Conseils communaux adopté par le Gouvernement en janvier 2015, le plan communal de développement a été supprimé et remplacé par un programme d'équipement. Abdallah Harsi en déduit que « le rôle des Communes est devenu limité à des aspects plus techniques (création d'équipements, création et gestion de services publics locaux de proximité). Cela s'explique par le fait que tout ce qui est stratégique relèvera désormais de la région, définie comme collectivité territoriale chef de file », un avis partagé par les praticiens de Targa-Aide.

QUESTIONS À SAMIAA CHEKROUNI ET YOUSSEF SIRAAJ, TARGA-AIDE.

Le projet de loi organique abandonne le Plan communal de développement (PCD), créé en 2009, pour un plan d'action communal, comment voyez vous cette évolution du point de vue de l'enjeu de la participation ?

Le PCD a été pensé comme outil de planification stratégique au niveau communal, permettant à la Commune de travailler avec les services extérieurs et comme outil de participation, favorisant l'inclusion de la société civile dans la définition des orientations stratégiques. Tous les projets qui concernent la Commune sont intégrés dans le PCD. La Commune définit ainsi les vocations, les missions, stratégies de la Commune. Une fois les PCD établis, intervenait un plan d'ajustement au niveau provincial, puis régional, favorisant la cohérence du développement territorial. La définition des orientations stratégiques de développement territorial s'opérait ainsi dans une perspective ascendante, bottom-up. Avec la réforme, les PCD sont remplacés par des Programme d'action communale, établis sur la base d'un Programme de Développement régional, défini au niveau de la région. On passe d'une approche ascendante à une approche descendante, top-down.

A priori, dans le nouveau système, les Présidents de Conseils communaux seront associés à la définition des plans régionaux. La question se pose toutefois de savoir si les élus sont capables de se placer à une réflexion de niveau régional, alors que leur action s'inscrit généralement dans le cadre de leur Commune. Cela dit, en l'absence de textes d'application, on ne sait pas encore comment les dispositifs seront mis en place concrètement, ni quels seront les dispositifs participatifs au niveau communal dans ce nouveau cadre.

Si on vous repose la même question du point de vue de l'autonomie des Présidents de Commune ?

À première vue, ce changement peut paraître brutal, il faudra demander aux Présidents de Commune de s'approprier un nouvel instrument. Comme vous le savez, l'engagement politique des élus est très variable. Les élus passifs sont dans une logique consistant à laisser faire l'État, à se désengager de l'action publique ; c'est une position qui permet de faire porter au pouvoir central la responsabilité d'éventuels échecs de la Commune. En revanche, les élus actifs sont plus circonspects et regrettent l'abandon du PCD.

Le projet de loi organique adopté par le gouvernement impose plus de contrôle, en quelque sorte, il considère que les PCC ne sont pas capables d'assumer cette tâche de planification stratégique, puisqu'il leur enlève cette prérogative. Plutôt qu'être abandonné, nous pensons que le PCD, en tant que premier exercice, aurait pu faire l'objet d'une adaptation. Un amendement du dispositif aurait permis d'en améliorer le fonctionnement, notamment au niveau de la mise en cohérence.

L'approche participative est récente au Maroc. Les Présidents de Commune hésitent. Les quelques Communes ayant enclenché une telle dynamique ont obtenu des résultats positifs. Outre l'initiative politique du Président de Commune, un des aspects fondamentaux de la participation réside dans la vitalité et la maturité politique de la société civile. Les participants aux ateliers de la hbs ont souligné la vigueur du tissu associatif dans certains cas spécifiques. D'autres à l'inverse soulignent la passivité des citoyens, habitués au silence et insistent sur les limites structurelles de la participation, comme par exemple le droit des associations ou les tentatives de récupération politique. L'abandon

du PCD s'accompagne du développement d'un nouvel outil de participation, le droit de pétition, dont les modalités de mise en œuvre devront être précisées.

2) La pétition : un mécanisme innovant aux effets imprécis ?

Il est rare que le texte constitutionnel d'un État contienne des références explicites aux enjeux de la participation. Cette option comporte le risque d'un éventuel décalage entre la lettre de la Constitution et la pratique. Des représentants de la GlZ ayant participé aux débats lors des travaux de la hbs posaient la question de savoir si ces textes, presque idéalistes, pourraient trouver une application pratique. En tout état de cause, la nouvelle Constitution prévoit des mécanismes innovants comme la pétition populaire (Art. 15 C et 139 C) ou l'initiative législative (Art. 14 C).

Article 14 de la Constitution (2011) : « Les citoyennes et les citoyens disposent, dans les conditions et les modalités fixées par une loi organique, du droit de présenter des propositions en matière législative ».

Article 15 de la Constitution (2011) : « Les citoyennes et les citoyens disposent du droit de présenter des pétitions aux pouvoirs publics. Une loi organique détermine les conditions et les modalités d'exercice de ce droit ».

Article 139 de la Constitution (2011) : « Des mécanismes participatifs de dialogue et de concertation sont mis en place par les Conseils des régions et les Conseils des autres collectivités territoriales pour favoriser l'implication des citoyennes et des citoyens, et des associations dans l'élaboration et le suivi des programmes de développement ».

Le droit de pétition est réservé aux individus résidants dans la Commune, qui doivent préciser leur nom, prénom et adresse, cette dernière exigence étant de nature à décourager certains pétitionnaires souhaitant éventuellement gar-

der l'anonymat. La pétition doit en outre être signée par au moins 100 personnes dans les Communes en dessous de 35000 habitants, par au moins deux cents personnes dans les Communes de plus de 35000 habitants, par au moins 500 personnes dans les Communes à arrondissements. Deux limites pourraient néanmoins nuire à l'efficacité de ces dispositifs.

Y a-t-il un citoyen en dehors des élections ?

Abdelali Benyas insiste sur les conditions de participation à une pétition : la qualité de signataire est réservée aux seuls citoyens. Or on est en droit de considérer que la démocratie communale concerne la communauté d'habitants avant de concerner la communauté des citoyens. Sont ainsi exclus des bénéficiaires du droit de pétition les mineurs, les étrangers et toutes les personnes non inscrites sur les listes électorales. C'est une vision restrictive de la participation qui s'installe, dans un contexte de crise de la légitimité.

Quid de la notion d'intérêt direct ?

Comme il ressort des avant-projets de loi organique, les pétitionnaires doivent impérativement avoir un intérêt direct en rapport avec l'objet de la pétition. Dans la pratique, il sera très difficile de déterminer avec précision les frontières de l'intérêt direct. Certains voient dans cette notion imprécise, l'ambiguïté du législateur. Une interprétation limitative de cette notion aurait pour effet de réduire la capacité des habitants à s'approprier cet outil que l'on peut concevoir comme un contre-pouvoir permettant de mobiliser les pouvoirs publics.

Une pétition qui répond à ces conditions donne lieu à **l'examen des questions évoquées par le Conseil Communal**. Il faudra attendre la mise en œuvre concrète de ces instruments pour en évaluer la pertinence. Car les experts s'ac-

cordent pour regretter un déficit démocratique global. Le risque existe ainsi, derrière les beaux discours, de réserver la participation démocratique aux affaires publiques à une frange de la population bien formée.

QUESTIONS À ABDALLAH HARSİ, PROFESSEUR DE DROIT, DIRECTEUR DU MASTER 'COLLECTIVITÉS TERRITORIALES', UNIVERSITÉ DE FÈS.

Vous avez été formateur dans le cadre de l'INDH, qui a été présentée comme une innovation en termes de mécanismes de participation. Peut-on voir une continuité entre l'INDH et les nouveaux mécanismes de participation prévus par la Constitution, notamment le droit de pétition ?

Les mécanismes de participation prévus dans le cas des collectivités territoriales diffèrent par nature de ceux relatifs à l'INDH. Dans le cas de l'INDH, les individus et les associations étaient eux-mêmes les acteurs, en créant des projets ou en participant à leur gestion, ou encore en participant au renforcement des capacités des personnes concernées. Dans le cas des collectivités territoriales, les acteurs sont les élus : ce sont eux qui prennent la décision, mais les mécanismes participatifs, qui sont d'ailleurs tout à fait justifiés, permettent à la société civile d'être associée, sous certaines conditions, à son élaboration, à son suivi et à son contrôle. À part le droit de pétition pour demander l'inscription d'un point donné à l'ordre du jour du Conseil communal, la création d'autres mécanismes de dialogue et de concertation sont prévus, mais leur création relève de la Commune. On ignore donc jusqu'à présent quels seront ces mécanismes. Le projet de loi prévoit cependant la création d'une commission consultative de l'égalité, de la parité et de l'approche genre, en partenariat avec les acteurs de la société civile.

Quels sont les enjeux majeurs d'une participation active des citoyens aux affaires publiques ? Est-il réaliste de vouloir imposer des mécanismes de participation par le haut ?

Tout d'abord, à part le droit de pétition et la commission de l'égalité, les autres mécanismes doivent être créés par la Commune : le projet de loi a repris ici les dispositions de l'article 139 de la constitution qui fait de cette création une compétence du Conseil communal. Le principe existe, mais il y a tout un travail à faire qui, pour être efficace, doit être fait en concertation entre les élus et la société civile.

Quant aux enjeux d'une participation active des citoyens aux affaires publiques, ils sont nombreux. La participation permet notamment l'accès à l'information au sujet de ce que fait la Commune, comment, pourquoi et selon quel budget. Elle permet aussi de définir des priorités, de répondre à des attentes et des besoins précis de ceux qui les demandent. Mais surtout, l'enjeu majeur de la participation c'est l'adhésion et la confiance dans les institutions qu'elle crée auprès de la population, ce qui est un élément essentiel dans le fonctionnement de la démocratie. Toutefois, l'expérience a montré qu'il faut demeurer réaliste : ce n'est pas parce que des mécanismes seront mis en place, que la participation sera effective. La participation demande beaucoup d'efforts de la part de la société civile : disponibilité, engagement, neutralité. Dans certains pays, des codes de bonne conduite sont établis pour régler ces questions. L'expérience marocaine sur ce sujet ne fait que commencer.

3) La participation des femmes : la moitié de la Nation

Travailler sur la participation politique des femmes reste extrêmement difficile et le genre constitue une priorité pour le chantier démo-

cratique au Maroc, assène avec le sourire Ghita Ait Lmadani³⁴, élue provinciale de Midelt. Le témoignage de femmes élues sur cette question donne une idée de la distance à parcourir : refus de transmettre certains documents, pas d'invitation aux séances de travail, machisme ambiant, caractérisent l'aspect encore fondamentalement masculin du jeu politique.

Pour une discrimination positive ?

L'introduction d'un quota de 12% aux élections communales en 2009, favorisant la représentativité des femmes au sein des instances politiques, une mesure de « *discrimination positive* » validée par une décision du Conseil constitutionnel en novembre 2011, semble porter ses fruits. Ces élections communales ont ainsi vu une augmentation considérable du nombre de femmes élues : pour 127 femmes élues en 2003, elles étaient environ 3 500 en 2009. Toutefois, il demeure très rare que les femmes élues accèdent aux fonctions de Présidente ou de Vice-présidente et leur participation aux affaires publiques pas toujours complètement acceptée. De nombreuses voix estiment que ce quota devrait encore être relevé afin de normaliser la participation des femmes dans l'espace public.

Dans la foulée de la réforme constitutionnelle en 2011, une première loi organique n°59-11 relative à l'élection des membres des Conseils des Collectivités territoriales, promulguée le 21 novembre 2011, introduit un système de liste réservée aux femmes pour l'élection des conseillers aux différents niveaux de l'organisation territoriale. La loi organique spécifie explicitement que les « *circonscriptions électorales complémentaires créées dans les Communes et les arrondissements sont réservées aux femmes* » (préambule).

La représentante d'une association de femmes tempère ce qui est présenté comme une avancée, voire un acquis démocratique : la liste additionnelle fait des femmes « *des roues de secours* » et il demeure très difficile pour les femmes élues de faire valoir des arguments contraires à ceux des élus, conseillers ou administrateurs masculins. Une conseillère communale approuve : les femmes sont considérées comme élues de second rang, maintenue en marge de la politique et de la gestion communale, notamment lorsqu'il y a une opposition sur les priorités de travail au sein des Conseils. Une autre s'oppose au principe même d'une double liste, un dispositif discriminant, et réclame « *une véritable parité* »³⁵. Par ailleurs, la participation des femmes au débat public à travers les associations qui représentent leurs intérêts, est, certes, en progression, mais reste faible et peu efficace.

Un processus

L'article 19 de la Constitution de 2011 fait de la parité un objectif de bonne gouvernance :

« L'homme et la femme jouissent, à égalité, des droits et libertés à caractère civil, politique, économique, social, culturel et environnemental, énoncés dans le présent titre et dans les autres dispositions de la Constitution, ainsi que dans les conventions et pactes internationaux dûment ratifiés par le Royaume et ce, dans le respect des dispositions de la Constitution, des constantes et des lois du Royaume. L'État marocain œuvre à la réalisation de la parité entre les hommes et les femmes. Il est créé, à cet effet, une Autorité pour la parité et la lutte contre toutes formes de discrimination ».

34 Green Salon, hbs, 21 novembre 2014

35 « Défis et enjeux des élections communales de 2015 au Maroc, 31 janvier et 01 février 2015

Article 76 de la loi organique n°59-11 :

« Le ressort territorial de la préfecture, de la province ou de la préfecture d'arrondissements constitue la base du découpage électoral de la région.

Il est créé, au niveau de chaque préfecture, province ou préfecture d'arrondissements deux circonscriptions électorales dont le ressort territorial de chacune d'elles englobe le ressort territorial de la préfecture de la province ou de la préfecture d'arrondissements concernée.

L'une des deux circonscriptions électorales est réservée aux femmes sans pour autant qu'elles soient privées de leur droit de candidature dans l'autre circonscription électorale ».

Article 143, al. 1 de la loi organique n°59-11 :

« Outre les circonscriptions électorales prévues à l'article 129 de la présente loi organique il est créé dans l'ensemble du ressort territorial d'une Commune ou d'un arrondissement, selon le cas, une circonscription électorale dite « circonscription électorale complémentaire ». Le nombre des sièges qui lui sont réservés est fixé conformément aux dispositions de l'article 144 ci-après ».

Le principe d'égalité entre les sexes est un principe fort de la Constitution de 2011, qui pose dans son article 19 l'objectif de la parité. La liste spéciale s'inscrit dans cette perspective et constitue une avancée estime le professeur Meslouhi, qui salue au passage le travail de l'Association Marocaine pour les Droits des Femmes (AMDF), tout en soulignant les déceptions provoquées par la non concrétisation de la parité. Les participants aux discussions sont d'accord pour considérer qu'il s'agit d'un processus en cours.

M. Oghmary, représentant le Ministère de l'Intérieur, assume son désaccord avec la salle tout en ménageant le public. Il se dit convaincu que les femmes respectent leurs engagements, mieux, l'expérience prouve que femmes sont plus efficaces. Le Maroc doit engager une stratégie pédagogique, pour attirer les femmes à s'investir

en politique. L'objectif de parité nécessite un changement de société : « *L'égalité des chances ne se décrète pas* », c'est un processus dans lequel chacun doit apporter ses compétences. La loi 59-11 n'a pas écarté les femmes, plaide-t-il, au contraire elle pose des valeurs avec la création d'une liste spéciale qui ne saurait être présentée comme une régression. Il ne faut pas sous-estimer ces réformes, conclut-il, invitant les présents à s'engager pour un changement des pratiques³⁶.

QUESTIONS À RADIA AZELMAD, ÉLUE COMMUNALE (PPS), TIZNIT.

Quel regard portez vous sur les apports de la nouvelle Constitution concernant les femmes ?

L'adoption de la nouvelle Constitution exprime un cheminement, le passage d'une société essentiellement patriarcale à une société plus égalitaire. Toutefois, malgré d'importantes réformes depuis l'arrivée au pouvoir de Mohamed VI (droit de la famille, Constitution, quota), les acquis peinent encore à se traduire en actes. La question des quotas est significative d'une volonté de faire évoluer les lignes. Le principe même, l'idée d'introduire un quota (12%), garantissant l'accès des femmes aux fonctions d'élués a fait, comme ailleurs, l'objet de critiques. Mais tout dépend des modalités de mise en œuvre. Au Maroc, ce quota a eu un effet très largement positif en ce qu'il a obligé les partis politiques à aller dans le sens d'une meilleure représentativité de la population. A mon avis, le PPS était déjà sensible à cette question, les initiatives des élués étaient notamment encouragées au sein du Conseil communal. Mais pour d'autres partis, le quota a poussé à l'intégration des femmes en politique.

³⁶ « Défis et enjeux des élections communales de 2015 au Maroc, 31 janvier et 01 février 2015

Selon vous, quelles sont les difficultés que rencontrent les femmes élues ?

Les femmes souhaitant investir le champ politique marocain doivent faire face à différents types de problèmes, qu'il s'agisse des femmes élues ou des citoyennes ordinaires.

Concernant les élues, il existe tout d'abord un problème lié à la formation des femmes en particulier en milieu rural. Cela dit, ce problème touche également les hommes. Mais les femmes n'ont pas les mêmes priorités que les hommes. De nombreuses collègues soulignent par ailleurs le souci de la perfection chez les femmes, qui parfois peut les opposer aux hommes. Les méthodologies semblent également diverger au niveau du suivi des politiques publiques, où les femmes paraissent plus efficaces. De même, les priorités sont différentes, les femmes étant généralement plus sensibles à des enjeux ayant un impact direct sur la qualité de vie des administrés : collecte des déchets, sécurité, éclairage public, santé, etc. Enfin, plusieurs cas m'ont été rapportés, dans lesquels les élues sont mises au ban des affaires politiques : elles ne sont simplement pas convoquées aux réunions du Conseil municipal, ou alors le Président de la Commune refuse de transmettre certains documents. Ce type de comportement permet de mesurer la distance à parcourir jusqu'à une égalité réelle entre les sexes.

Pour les citoyennes, la présence de femmes élues au Conseil communal (4 à Tiznit) a rendu l'accès à la municipalité plus fluide. Au niveau de la société civile, on retrouve néanmoins certains dysfonctionnements repérés en politique. Par exemple dans le cadre des « initiatives quartiers » développées à Tiznit depuis plus de 10 ans, les réunions avec les associations et acteurs de quartiers regroupent un public presque exclusivement masculin. Pourtant, les femmes se portent volontaires pour accueillir chez elles d'autres femmes intéressées par la dé-

marche quartier. Tout dépend des associations, mais en général, les femmes ne participent pas à la démarche quartier. Les hommes pratiquent une forme de recel d'informations et ne rendent pas compte aux femmes des réunions de quartiers.

Recommandations de Radia Azelmad :

Il faudrait prioritairement rehausser le quota relatif à la participation des femmes, qui dépend de la Commune (4 femmes sur 25 conseillers municipaux pour une population d'environ 65000 habitants à Tiznit).

Il semblerait également opportun de mettre fin au système de « liste de femmes » ce qui équivaut à dramatiser l'enjeu de la participation des femmes au lieu de la normaliser. Un système de « listes zébrées » présenterait l'avantage de sensibiliser la population.

4) Participation de la jeunesse : l'autre moitié de la Nation

Un Marocain sur deux a moins de 25 ans. Partir du principe de l'exclusion de la jeunesse des affaires publiques, c'est écarter 15 millions de Marocains du jeu politique. Jamal Touissi rapporte à la fois ce double sentiment d'exclusion de la décision politique et de décalage avec les générations du dessus qui contrôlent, ou cadennassent les institutions et le débat politiques³⁷. Ce porte parole de la jeunesse témoigne du mépris de nombreux jeunes pour « les politiques », accusés d'entretenir des vices politiques multiples, rente, corruption, etc. Comment immuniser le citoyen face à de tels dysfonctionnements, comment inculquer une culture civique, l'esprit citoyen, le sens de la démocratie à une génération qui a soif de changement ?

Ici encore, la nouvelle Constitution prend les devants et inscrit la participation de la jeunesse dans son article 33 : « *Il incombe aux*

³⁷ Green Salon, hbs, 21 novembre 2014

pouvoirs publics de prendre toutes les mesures appropriées en vue d'étendre et généraliser la participation de la jeunesse au développement social, économique, culturel et politique du pays (...) ».

Pour cet observateur des réformes politiques, ce ne sont pas des textes de lois qui rendront le Maroc démocratique, ni le PCD, ni les instances de jeunes et autres Conseils consultatifs. Simple-ment : il ne pourra y avoir de démocratie sans démocrates. Dans cet esprit, inscrire le principe d'une participation de la jeunesse aux affaires politiques équivaut à « *mettre la charrue avant les boeufs* ».

Taleb Mohammad Abdelrahman Awad du Ré-seau arabe de la démocratisation des élections suggère l'introduction d'un quota relatif à la participation des jeunes.

5) Société civile

La société civile marocaine n'a pas attendu 2011 pour exister et faire entendre sa voix, tonne Ayad Zerouali, militant de la première heure. Le droit des associations toutefois ne favorise pas son libre développement, ce qui n'empêche pas bien entendu l'existence de « success story ».

Article 12 de la Constitution de 2011 :

« Les associations de la société civile et les organisations non gouvernementales se constituent et exercent leurs activités en toute liberté, dans le respect de la Constitution et de la loi.

Elles ne peuvent être suspendues ou dissoutes par les pouvoirs publics qu'en vertu d'une décision de justice. Les associations intéressées à la chose publique, et les organisations non gouvernementales, contribuent, dans le cadre de la démocratie participative, à l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des décisions et des projets des institutions élues et des pouvoirs publics ».

L'encadrement des associations

La Constitution traduit les aspirations de la population à un régime plus transparent, plus démocratique et surtout plus inclusif. Le cadre normatif est favorable, il convient désormais de jouer sur les structures et sur les mentalités. Car le droit marocain des associations est particulièrement limitatif estiment les participants aux travaux. Si le régime semble alléger les procédures de création d'une association, la tutelle joue ici encore un rôle déterminant puisque les Gouverneurs peuvent freiner la création des associations, entraver leur action, en refusant de délivrer les autorisations notamment.

Des limites politiques sont également identifiables, les rapports de force entre différents acteurs pouvant fausser la participation : **l'instrumentalisation des associations** est particulièrement présente dans les analyses. Pour Mouna Saihi, les débats sur cette question permettent de faire la lumière sur les rapports entre partis politiques et milieux associatifs suivant le principe : « *dis moi qui te finance, je te dirai qui tu es* ». Les soupçons d'instrumentalisation ne vont pas dans le sens d'une amélioration de la légitimité des associations, un enjeu vital pour le professeur Benyas. Spécialistes des questions territoriales en tout genre, David Goeury estime nécessaire de promouvoir des formes de participation très ciblées, autour d'actions concrètes, emportant l'adhésion des habitants : centrés sur les besoins réels des populations, les outils de participation devraient répondre à des questions simples et précises : qui a besoin d'être consulté, sur quel type d'actions ?

Plusieurs participants considèrent que le Président du Conseil communal ne devrait pas prendre de décisions sans consultation populaire. Pour certains, ce principe devrait être inscrit dans la loi organique. Abdallah Harsi sou-

haite qu'outre l'établissement de mécanismes de participation de la société civile, certaines mesures supplémentaires puissent être mises en place, notamment la concrétisation d'un droit d'accès à l'information reposant sur divers canaux (internet, médias, réunions publique). La question des moyens d'information est cruciale pour une inclusion efficace des couches les plus défavorisées (analphabétisme, accès à internet, etc.). À lui seul, ce droit exigerait une mise à niveau globale de l'administration territoriale.

QUESTION À AMINA MALAAININE, ÉLUE COMMUNALE À TIZNIT, MEMBRE DU PARLEMENT (PJD), ANCIENNE SÉCRÉTAIRE PROVINCIALE DU PARTI.

Dans la majorité au Parlement, vous êtes dans l'opposition à Tiznit, vous avez été associée à la démarche participative mise en œuvre par le Président de la Commune depuis 2003, quel regard portez-vous sur cette expérience ?

Tout d'abord, rappelons que la législation nationale prévoit la dimension participative, notamment au niveau de la Charte communale qui pose le principe d'une participation citoyenne dans l'élaboration des Plans Communaux de Développement (PCD). Toutefois, cette avancée est laissée à la discrétion des Présidents de Commune, qui ont, seuls, la possibilité de concrétiser ce principe. La participation de toutes les franges de la société passe ainsi par la vision portée par le Maire pour sa municipalité.

Le Président de la Commune de Tiznit, M. Ouammou a fourni un travail intéressant dans cette logique, en particulier au niveau de l'articulation entre les priorités du très large tissu associatif et la gestion municipale dans cette ville. On peut cependant émettre plusieurs critiques quant aux critères de sélection des associations subventionnés ainsi

que sur la quantité du budget alloué à cet effet.

L'expérience de Tiznit est encourageante. D'autres villes ont également mené des projets innovants au niveau de la participation des jeunes au jeu politique dans le cadre de la formation de Conseil des jeunes à Safi ou Kénitra par exemple (Communes dirigées par le PJD, NDLR). Au-delà de la question des femmes, c'est la participation de toutes les franges de la société qui doit être développée au Maroc. Les réformes à venir doivent contribuer à renforcer cette tendance.

Tétouan : ville accessible

La question du handicap n'est pas suffisamment prise en compte dans la réflexion sur la bonne gouvernance, notamment sur des questions liées à l'éducation inclusive et à l'accès aux soins, c'est le constat porté par l'Association Colombe Blanche (ACB) pour les droits des personnes en situation d'handicap au Maroc. Les représentants associatifs assurent que « la question de l'égalité des chances touche autant les femmes que les porteurs de handicap », mais la situation des personnes porteuses de handicaps reste encore taboue. Le Président d'ACB évoque le programme « Ville accessible » mis en place depuis 2011 dans la Commune de Tétouan avec le soutien de l'Union Européenne.

La question de la participation des personnes porteuses de handicap a été discutée dans le cadre d'un atelier organisé par la hbs avec le CAOÉ, notamment du point de vue du droit à l'information : quels supports ou médias sont appropriés à quels catégories de population (radio, braille, internet, affichage, etc.). La participation aux processus électoraux doit être facilitée dans cette logique, en permettant l'accès physique aux Bureaux de vote par exemple. Taleb Mohammad Abdelrahman Awad du Ré-

seau arabe de la démocratisation des élections évoque à cet égard une expérience tunisienne où des bulletins de vote en braille ont été distribués aux aveugles.

6) Constitutionnalisation vs. Institutionnalisation

Les mécanismes de participation peuvent être abordés du point de vue des procédures de mise en œuvre, en posant la question : faut-il constitutionnaliser avant l'apparition d'expériences locales (institutionnalisation) ? La réponse est négative pour M. Harsi, qui estime que c'était une erreur de méthode que de promouvoir ces instruments au sein de la Constitution, par le haut, plutôt que de partir d'un diagnostic établi sur la base des pratiques concrètes. S'exprimant au nom de la société civile, le militant Ayad Zerouali qualifie d'illusoire la volonté d'instaurer des mécanismes de participation par le haut³⁸. Dans d'autres États, à l'inverse, le processus de démocratisation a capitalisé sur les acquis d'une participation effective, institutionnalisée au sein de quelques Communes avant d'être constitutionnalisée. Pour exemple, une participante souligne ainsi que, bien souvent, la Commission participative prévue par la Charte Communale de 2002 dans une approche *top-down*, n'a simplement pas été créée. La Constitution donne aux Conseils communaux la possibilité de créer des outils de démocratie participative ; le professeur Benyas observe qu'en conséquence, la mise en place des instances de parité dépend de la volonté politique du Président de Commune. Pour Abdallah Harsi, les lois organiques auraient pu donner quelques exemples de tels outils, plutôt que de laisser toute latitude aux Communes dans la définition.

38 Séminaire sur le thème « Pour une Charte communale qui répond aux réformes constitutionnelles », 25 novembre 2014

Article 14 de la Charte communale de 2002 :
« (...) Il est créé auprès du conseil communal une commission consultative dénommée « commission de la parité et de l'égalité des chances », composée de personnalités appartenant à des associations locales et d'acteurs de la société civile, proposés par le président du conseil communal ».

La Constitution de 2011 consacre l'approche participative. Les commissions consultatives sont maintenues dans l'avant-projet de loi organique. Le projet de loi maintient ces Commissions consultatives de l'égalité, de la parité et de l'approche genre au sein des Conseils communaux, en partenariat avec les acteurs de la société civile rapporte Abdallah Harsi³⁹. De manière unanime, les participants aux travaux considèrent que leur rôle ne devrait pas se limiter à des fonctions consultatives, mais qu'elles devraient pouvoir participer à la prise de décision.

7) Tiznit : 10 ans de démocratie participative

Tiznit est un cas atypique au Maroc. La municipalité a mis en place des mécanismes innovants de participation s'inscrivant dans la longue durée, promouvant au sein de la population une culture civique et politique particulière. La participation est forte et s'opère dans de nombreux domaines (embellissement de la ville, centres sociaux-culturels, prostitution, mères célibataires, jeunesse, projet rénovation d'un quartier de la Médina). Ces résultats correspondent à la **volonté des citoyens** d'être associés à la programmation des politiques publiques, à leur budgétisation, mise en œuvre, évaluation, etc.

39 Journée d'étude « L'expérience communal au Maroc : Enjeux et défis », 20 novembre 2014.

QUESTIONS À HABIB HARAR, ADMINISTRATEUR DE LA COMMUNE DE TIZNIT.

À quand peut-on faire remonter l'expérience participative à Tiznit ?

Dès l'installation de la mairie en 2003, l'équipe se concentre sur la médina (qui représentait alors 70 % de la population), avec notamment d'importants problèmes sanitaires (pas d'eau potable, fosses septiques, pavage des rues, éclairage public). La mairie a choisi de créer des comités de rue, puis des comités de quartier. La Mairie a écouté les gens, et voulu aider la population. En l'absence d'un budget permettant la mise en œuvre d'un programme communal de réhabilitation, la mairie a demandé à la population de participer financièrement.

Prenons les égouts. Un Maalem a dressé un devis. Il a été convenu que les habitants financeraient entièrement le coût de la main d'œuvre et que la Commune apporterait les matériaux et l'assistance technique. Personne n'a payé grand chose, tout le monde était content. Pour l'eau potable, la Commune fonctionnait avant avec des fontaines publiques, ce qui impliquait de grosses pertes (gaspillage, robinets cassés, et même vente de l'eau pour les plus audacieux !). Pour favoriser un raccordement au réseau, la Mairie a mis en place une exonération de la taxe, des robinets autonomes à la maison étant considérés comme plus économiques.

Tout cela sur la base d'un dialogue rendu possible par une volonté de faire (et de fer) de la population et au sein du Conseil. Notez bien qu'il s'agissait de Comités de fait, pas de droit, aucune association n'a ainsi été créée. Une fois le projet terminé, ces comités ont disparu. C'est dire à l'origine, si la démarche était expérimentale.

L'expérience s'est avérée concluante... ?

Oui, la Commune a ensuite incité la population à créer de véritables associations afin de respon-

sabiliser les gens, de les pousser à « intégrer le système des affaires publiques ». Les premières associations d'habitants se sont formées dans la médina, qui ont travaillé en particulier au dallage et aux espaces verts.

A partir de 2005, ces associations d'habitants ont fait envie à d'autres. Progressivement associations d'artisans, des associations sportives ont vu le jour, jusqu'à couvrir tous les aspects de la vie communale. La mairie a alors développé une politique d'encouragement de la société civile, avec l'octroi de subventions allant de 1000 à 7000 dirhams selon les besoins. Le financement varie en fait en fonction des activités ou de la volonté de l'association de s'engager, de son impact sur tout ou partie de la population, l'ampleur et du planning, etc. Toutes reçoivent lors de leur création 1000 dirhams symboliques, couvrant les frais administratifs.

De là l'idée du 1^{er} forum des associations en 2005 qui se comprenait comme un espace d'échanges sur les stratégies, les moyens et programmes de la Commune, suivant diverses thématiques réparties en ateliers. L'idée de recueillir un lot de recommandations par ateliers s'est pratiquement imposée d'elle-même. L'ensemble des recommandations est lu publiquement lors du forum et les participants ont la possibilité d'y inclure des amendements. La mairie opère ensuite un tri entre ce qui relève de sa compétence et qu'elle doit mettre en œuvre et ce qui relève d'un éventuel partenariat avec des acteurs extérieurs.

Par la suite, le forum des associations est devenu le lieu où la mairie rend des comptes sur ses activités, peut expliquer pourquoi telles recommandations ont, n'ont pas, ou ont seulement pu être concrétisées en partie par le Conseil communal. Sur cette base, la Commune a décidé de mettre en place des initiatives de quartier, reposant sur un dispositif quotidien. 8 secteurs géographiques ont été créés avec une représentation

de la Commune dans les quartiers : des Associations de quartier, considérées comme la prolongation de la Commune auprès des habitants, ou Centres d'animation de la vie des quartiers si vous préférez. Ces associations de quartier s'apparentent en fait à des centres socio-culturels, abritant les activités des différentes associations du quartier.

Dix ans plus tard, comment évaluez vous l'impact de cette politique ?

Même s'il est difficile de le mesurer à l'aide de critères spécifiques, la qualité de vie a augmenté. Bien sûr, certaines associations de quartier ont un rôle plus difficile que d'autres en raison de facteurs économiques et sociaux. Mais en tant qu'administrateurs, et d'une manière générale, nous avons constaté une nette amélioration des relations de la Commune avec les citoyens ainsi qu'une plus grande efficacité de la Commune dans l'exercice des compétences.

On observe une évolution positive au niveau de la culture citoyenne, une conscientisation d'une bonne frange de la population. Les habitants sont conscients des contraintes qui pèsent sur la Commune ; ils sont heureux de la stratégie du Président de la Commune.

Une révision des conventions avec ces associations de quartier a vu le jour en 2013. Nous avons constaté d'importantes pertes d'énergie et de moyens. Il y a un besoin de spécialisation (de professionnalisation ?) des acteurs associatifs.

La démarche citoyenne a-t-elle joué sur la notoriété de Tiznit ?

Oui définitivement, cela est dû essentiellement au Forum des associations auxquels sont invitées les Communes avoisinantes, dans la perspective d'éventuels regroupements intercommunaux. Les élus des Communes limitrophes, les autorités locales, les associations, tout le monde vient. La manifestation est désormais

connue et relayée par la presse locale et nationale.

Tiznit est aujourd'hui invitée dans de nombreux forums nationaux et internationaux (Africités, CGLUA). La coopération avec la Commune de Saint-Denis en France (qui a également mis en place une stratégie participative) est également l'occasion d'accroître la visibilité de l'expérience de Tiznit.

À l'approche des réformes des textes relatifs à l'autonomie locale et régionale, quelles seraient vos recommandations ?

Relever le niveau d'étude prescrit (au moins bac ou bac+2), trop souvent les Présidents de Conseils communaux sont trop peu qualifiés. Il y a bien un concours pour les fonctionnaires, pourquoi n'en irait-il pas de même pour les élus... ?

Interdire la transhumance politique, et autres calculs politiques visant des renversements de majorité ou la poursuite d'intérêts personnels.

Concernant la tutelle : alléger ou supprimer les contrôle a priori. Certains disent souhaiter une absence totale de contrôle et laisser les éventuels conflits à la juridiction du juge administratif. Enlever tout contrôle est un peu prématuré en l'absence de maturité politique.

Recommandations :

Promouvoir l'autonomie des Communes dans la définition de mécanismes participatifs proches ou voisins des dispositifs constitutionnels ou législatifs.

Favoriser l'autonomie communale en matière contractuelle afin de définir des partenariats horizontaux et verticaux avec différents types de partenaires.

Libéraliser le droit des associations et lutter contre l'instrumentalisation de la société civile à des fins partisans.

Augmenter le quota relatif à la participation des femmes.

Conclusions

Les rencontres organisées par la hbs permettent de dégager un panorama d'ensemble concernant le processus de réforme de la Charte communale.

La libre administration des Communes est maintenue et les Présidents de Commune pourront continuer de fonder leur autonomie sur les textes existants et notamment la nouvelle Charte qui renforce ponctuellement les prérogatives des autorités locales. On soulignera notamment l'introduction d'un contrôle de la Cour constitutionnelle sur les lois relatives aux collectivités territoriales. Il s'agit d'une limitation du pouvoir législatif qui devra être conformes aux principes de démocratie locale introduit par la réforme constitutionnelle de 2011. Les collectivités territoriales disposeront en outre du droit d'ester en justice (devant le juge administratif) pour sanctionner l'éventuel empiètement d'une autorité publique sur leurs compétences.

À l'issue de ces développements, les analyses des participants demeurent néanmoins modérées, voire pessimistes, quant à un approfondissement éventuel de l'autonomie des Communes. On craint plutôt un recul des libertés communales au profit du centre. Le projet de loi organique, tout en présentant des avancées certaines, n'en est pas moins en-deçà des attentes liées aux principes à l'inscription des principes de bonne gouvernance dans la Constitution de 2011.

Les recommandations émises par l'association Targa-Aide dans son Mémoire présenté au Parlement le 29 avril 2015 sont significatives du chemin qui reste à parcourir pour parvenir à une véritable libre administration des Communes⁴⁰.

40 Targa-Aide, « Pour une Charte communale conforme à la Constitution », Mémoire issu d'un partenariat avec le Collectif Démocratie et Modernité.

Organisées suivant 7 axes, ces recommandations dessinent une perspective à moyen terme pour la concrétisation de la démocratie locale.

1) Organisation du Conseil communal

- Renforcer la représentation de la femme au sein des instances du conseil. Réserver la présidence d'une commission permanente à **une femme**.
- Limiter les possibilités de révocation du Président du Conseil par les membres : motiver la demande de révocation, prendre en considération l'intérêt général et déférer l'affaire au tribunal administratif en tant qu'organe indépendant offrant les garanties nécessaires aux parties concernées.
- Créer une troisième commission permanente ayant compétence les affaires relatives à la bonne gouvernance territoriale et à la démocratie participative.
- Adopter les dispositions juridiques pour garantir les droits de l'opposition dans les Conseils.

2) Mécanismes participatifs

- Garantir l'inclusion des associations et des organisations non gouvernementales dans la gestion des affaires publiques à travers l'élimination ou la simplification des conditions de participation, notamment le droit de pétition. Ce droit ne doit pas être limité par un texte organique.
- Définir le mode de composition et de fonctionnement de « l'instance d'égalité et d'égalité et l'approche genre » et ne pas le soumettre aux dispositions du **règlement intérieur du conseil**.
- Développer des mécanismes favorisant la démocratie de proximité et un développement territorial intégré : budget participatif, approche genre, etc.

3) Compétences des Communes

- Préciser les domaines et les limites de l'intervention de chaque collectivité locale.
- Instituer des mécanismes permettant aux Communes de bénéficier de contributions financières des secteurs ministériels impliqués dans le cadre des compétences partagées.
- Maintenir le Plan Communal de Développement dans la forme mentionnée par l'article 36 de la Charte communale. En effet, le terme plan suppose une planification stratégique au niveau du Conseil, impliquant la participation et la coordination des acteurs locaux, ce qui met en évidence le rôle de la Commune concernant la vision stratégique, au contraire du terme Programme d'action.

4) Administration communale

- Octroyer des compétences suffisantes au Président du Conseil en matière de nomination et d'organisation. Consolider l'institution du Secrétaire général de la Commune (directeur ou directeur général) en lui octroyant de larges et concrètes compétences.
- Inscrire les dépenses de la formation continue parmi les dépenses obligatoires de la Commune.
- Adoption des dispositions juridiques autorisant le Conseil communal à recourir à la nomination par la voie de mécanismes contractuels selon des règles transparentes pour palier au manque dans certains domaines techniques ou administratifs.

5) Contrôle de légalité

- Remplacer le contrôle a priori de l'autorité provinciale par l'accompagnement et l'assistance des Communes, tout en consacrant le contrôle à posteriori par les instances judiciaires spécialisées.
- Réviser les délais incompatibles avec la réa-

lité de la gestion administrative communale, notamment tous ce qui concerne les articles 36 – 37 – 114 du projet de la loi organique concernant les Communes.

6) Organisation financière des Communes

- Définir les dispositions concernant l'assistance aux Communes pauvres déficitaires.
- Simplifier les mesures et procédures relatives à l'utilisation des fonds de participation obtenus dans le cadre d'accords de partenariat ou de la coopération décentralisée.
- Revoir les critères de répartition de la TVA et mettre en place une discrimination positive au profit des Communes disposant de ressources propres limitées. Indemniser les Communes pour la gestion de certains services publics non imposables (la gestion des déchets dans les centres ruraux).

7) Règles de bonne gouvernance

- Consolider le principe de transparence notamment en matière de gestion financière en promouvant la publication obligatoire des données.
- Assurer le droit à l'information en instituant un système de **réaction aux observations et aux propositions des citoyens et de la société civile. Créer des espaces pour le bon accueil et l'écoute et prévoir la possibilité d'accès** des citoyennes et des citoyens aux archives communales.
- Adopter les dispositions facilitant la participation de la communauté marocaine à **l'étranger à la gestion des affaires** publiques locales.

