

Rapport sur le cadre conceptuel, législatif et réglementaire des processus de décentralisation et de régionalisation au Maroc

Introduction	177
1. Le cadre constitutionnel	177
2. Le cadre conceptuel	179
3. Évolution historique de la législation relative aux collectivités locales	181
I. Le cadre juridique actuel de la centralisation	184
1. La commune	184
1.1. L'amélioration du fonctionnement des organes communaux	184
1.1.1. Le renforcement du rendement des organes communaux	184
1.1.2. La rationalisation du travail administratif	184
1.1.3. La stabilité de l'exécutif communal	185
1.2. L'élargissement des compétences et ses limites	185
1.2.1. Les compétences des conseils communaux	185
1.2.2. Les attributions du président du conseil communal	185
1.3. L'instauration d'un statut de l' élu	186
1.3.1. Les autorisations d'absence et les garanties accordées aux élus salariés dans leur activité professionnelle	186
1.3.2. Les indemnités allouées aux titulaires de certaines fonctions communales	186
1.3.3. La responsabilité pénale de l' élu	186
1.3.4. La protection civile et pénale de l' élu	187

1.4. Le retour à l'unité de la ville : le régime particulier des communes urbaines de plus de 500.000 habitants	187
2. La province	188
2.1. Caractéristiques générales de l'organisation provinciale	188
2.1.1. Le conseil provincial est élu au suffrage indirect	188
2.1.2. La loi donne un rôle central au gouverneur	189
2.2. Les nouveautés introduites par la charte provinciale	189
2.2.1. Le renforcement relatif de la place du président du conseil provincial	189
2.2.2. L'institution d'un statut de l'élu	189
2.2.3. La clarification des attributions du conseil provincial	189
3. La région	190
3.1. Organisation du conseil régional	190
3.2. Attributions du conseil régional	190
3.3. Les compétences du président du conseil régional	190
3.4. Les attributions du gouverneur du chef-lieu de région (Wali de la région)	191
II. Décentralisation et développement	191
1. Les grands piliers	191
1.1. Le nouveau concept de l'autorité	191
1.2. Les principes de la gouvernance locale	193
1.2.1. Définition des principes	193
1.2.2. Les techniques de gestion	194
1.3. Le rôle des tribunaux administratifs	196
1.3.1. Le rôle de clarification du droit collectivités locales	196
1.3.2. Le rôle de protection des acteurs économiques locaux	199
1.4. Les cours régionales des comptes	199
2. Les grands secteurs	201
2.1. Les compétences communales	201
2.1.1. L'originalité de la technique de répartition des compétences	202
2.1.2. La nouvelle approche de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion	202
2.1.3. La coopération et le partenariat	203
2.2. Les zones défavorisées	204
2.3. Le rôle de la femme	208
2.3.1. Les enjeux	208
2.3.2. Les solutions	209

III. Appréciation générale	211
1. Les observations critiques.....	211
1.1. Les compétences des collectivités locales	211
1.2. Le processus de prise des décisions	212
1.3. Les problèmes relatifs à la gestion des services publics.....	213
1.4. L'absence du cadre juridique des interventions économiques des collectivités locales.....	214
2. Les propositions ou recommandations	214
2.1. Les réformes nécessaires pour améliorer la décentralisation administrative en général.....	214
2.2. Les réformes nécessaires pour améliorer la décentralisation communale en particulier	215

MOHAMMED EL YAÂCOUBI
ABDALLAH HARSI

Introduction

La décentralisation administrative a été considérée par le Maroc comme un choix stratégique au lendemain de l'indépendance.

1. Le cadre constitutionnel

Dès leur création, les collectivités locales ont vécu au sein de la sphère constitutionnelle à l'exception de la parenthèse constituée par la période de l'état d'exception (1965-1970). Les constitutions adoptées depuis l'indépendance (1962-1970-1972-1992-1996) contiennent des dispositions relatives aux administrations locales qui sont désignées sous des dénominations quasi-identiques qui font référence à une forme de liberté. On retrouve dans tous les textes constitutionnels les termes de collectivités locales et de gestion démocratique.

Les concepts modernes du droit des collectivités locales sont donc en place dès 1962 et n'ont pas formellement évolué. L'expression de « décentralisation » n'est jamais utilisée dans les différents textes constitutionnels et il lui est préféré celle plus symbolique de « gestion démocratique ». Peut-être que l'expression de « libre administration » utilisée par la constitution française est plus claire. Il n'empêche qu'on peut estimer que les deux expressions sont quasi – synonymes. D'ailleurs, la loi relative à l'organisation de la région affirme dans son article premier, alinéa 2, que « les affaires de la région sont librement gérées par un conseil démocratiquement élu. »

Les dispositions constitutionnelles concernées demeurent néanmoins relativement peu développées et se contentent d'affirmer des principes généraux et abstraits et sont, de ce fait, d'une assez grande imprécision.

Il est important de constater d'ailleurs que malgré le renforcement de la décentralisation que le Maroc a connu depuis 1976, le cadre constitutionnel n'a pas subi d'évolution sensible et qu'il peut s'adapter aussi bien à une centralisation poussée qu'à la décentralisation.

Les principes constitutionnels sont essentiellement contenus dans les articles 46, 100 et 101. Le premier dresse la liste des matières relevant de la compétence du législateur parmi lesquelles on trouve le régime électoral des assemblées et conseils des collectivités. L'article 100 consacre les collectivités locales existantes et prévoit que la loi pourra créer d'autres catégories de collectivités. Alors que l'alinéa 1 de l'article 101 précise de façon conséquente et logique que ces collectivités « élisent des assemblées chargées de gérer démocratiquement leurs affaires », l'alinéa 2 affirme que les gouverneurs exécutent les délibérations des assemblées provinciales, préfectorales et régionales dans les conditions déterminées par la loi ».

La consécration constitutionnelle permet de garantir la décentralisation d'un triple point de vue : la garantie d'existence de la collectivité locale, la garantie de l'autonomie locale et la garantie d'une autonomie politique limitée.

Il faut relever que les diverses collectivités n'ont pas nécessairement le même statut. La différenciation est l'œuvre directe du constituant. La constitution consacre en fait deux groupes des collectivités locales.

Les unes sont énumérées explicitement par le texte constitutionnel : les régions, les préfectures, les provinces et les communes, les autres devant être créées par la loi.

Ces collectivités locales créées par la loi n'ont pas, en principe le même statut constitutionnel que les précédentes. Il y a une différence au niveau des garanties d'existence. Les régions, les préfectures, les provinces et les communes étant prévues par la constitution ne peuvent donc être supprimées en tant que catégories de collectivités territoriales.

Les autres collectivités dont la création appartient au législateur constituent en quelque sorte un second cercle de collectivités locales puisque, créées par la loi, elles peuvent évidemment être supprimées par la loi. Ce sont des collectivités locales à statut législatif.

La constitution prouve que les collectivités locales « élisent des assemblées chargées de gérer démocratiquement leurs affaires dans les conditions par la loi ». Cet article consacre officiellement la gestion démocratique au niveau des entrées décentralisées.

En effet, la gestion démocratique de la collectivité suppose d'abord son existence et la consécration de cette dernière dans l'ordre juridique, c'est-à-dire la personnalité morale de la collectivité. Une collectivité locale est nécessairement une personne juridique.

Les trois chartes parlent de collectivités territoriales de droit public dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Le principe doit rester l'autonomie : la gestion implique la possibilité de décider. Il n'y a aurait plus de « gestion démocratique » si des agents extérieurs à la collectivité avaient, pour ce qui concerne les affaires de celle-ci, plus de compétences que ses représentants. Il n'y aurait également pas de « gestion démocratique » si les décisions pouvant être réformées par une autorité extérieure étaient plus nombreuses que celles ne le pouvant pas.

La constitution marocaine tire donc logiquement deux conséquences : Elle parle de conseils d'assemblées élues, de régime électoral... Il ne peut donc y avoir de collectivités locales sans assemblée élue. En outre, cette assemblée ne peut être limitée à un rôle purement consultatif sinon elle ne générerait pas.

L'existence constitutionnelle des collectivités locales va jusqu'à leur reconnaître une représentation particulière dans les institutions du Royaume.

Pour illustrer ce point, je cite une seconde fois l'article 38 : « La chambre des conseillers comprend, dans la proportion des 3/5, des membres élus dans chaque région ».

On peut donc soutenir que l'article 2 qui traite de la souveraineté et notamment son exercice indirect concerne aussi bien les élections aux assemblées de l'État que les élections communales. En effet, ces dernières servent de base à l'élection indirecte des 3/5 qui participent à l'exercice de cette souveraineté.

L'article 3 renforce certainement la position des collectivités locales. Les élus locaux sont considérés par la Constitution au même titre que les partis politiques, les organisations syndicales et les chambres professionnelles légalement représentées au Parlement comme des structures fondamentales concourant à la représentation des citoyens.

Il est possible de remarquer qu'il y a une échelle dans la consécration constitutionnelle de la démocratie locale semble qu'il y a un parti – pris du pouvoir constituant vis-à-vis des différents niveaux de décentralisation,

La consécration constitutionnelle n'a pas la même signification selon qu'il s'agit de telle ou telle catégorie d'entités décentralisées : la protection constitutionnelle se caractérise par une certaine relativité dans la mesure où la province ou préfecture et les régions ne sont pas tarifées sur le pied d'égalité avec la commune. Il suffit ici de citer deux éléments significatifs.

Tout d'abord, jusqu'à la révision constitutionnelle de 1996, seuls les conseils communaux ont été considérés, avec les partis politiques, les organisations syndicales et les chambres professionnelles, comme des structures qui concourent à l'organisation et la représentation des citoyens (article 3 de la constitution). Ensuite et surtout, la constitution précise dans son article 101 alinéa 9 que les gouverneurs exécutent les

délibérations des assemblées provinciales, préfectorales et régionales. Il s'agit là d'une limite organique qui, comme on va le voir, limite largement la dose d'autonomie au niveau provincial ou préfectoral.

Le message constitutionnel adressé au législateur est clair : la décentralisation provinciale et régionale n'a pas à être aussi développée que la décentralisation communale.

Et le législateur a bien compris cette directive. D'une part, il a été plus attentif aux communes qu'aux provinces et régions puisque la décentralisation à cet égard a déjà fait l'objet de trois réglementations (1960-1976-2002); d'autre part, du point de vue du fond, la décentralisation communale est réglementée d'une manière beaucoup plus libérale que la décentralisation provinciale.

2. Le cadre conceptuel¹

La constitution parle explicitement de collectivités locales. Il est donc évident que ces entités sont les instruments du concept de décentralisation, mais comme dans tous les pays au monde ce concept est inséparable de la notion de déconcentration : il s'agit là de deux modèles d'organisation complémentaires puisqu'ils contribuent tous les deux à la réalisation du développement local.

Sur le plan étymologique les deux mots déconcentration et décentralisation auraient le même sens. Dans les deux on retrouve le préfixe « dé » et le terme « centre ». Les deux concepts impliquent un mouvement du centre à la périphérie.

Mais avec le temps, il a fallu distinguer les deux mots pour les faire correspondre à deux systèmes locaux fondamentalement différents même si la déconcentration demeure un terme plutôt hermétique et même incompréhensible pour les citoyens surtout lorsqu'on l'oppose à la décentralisation.

La décentralisation est la reconnaissance de l'existence juridique des collectivités secondaires qui, dotées de la personnalité juridique, ont vocation à gérer leurs propres intérêts par l'intermédiaire d'organes issus d'elles mêmes².

La déconcentration n'est pas la délocalisation. Cette dernière consiste en de simples transferts physiques, géographiques d'institutions de la capitale vers la périphérie. À l'inverse de la déconcentration elle n'entraîne pas de transferts de pouvoirs. Les deux notions peuvent parfois coïncider car toutes deux s'inscrivent dans la problématique de l'aménagement du territoire.

La déconcentration n'est pas non plus la décentralisation bien qu'elle entretienne avec des rapports ambigus. La seconde vise à transférer des pouvoirs préalablement définis par le législateur aux collectivités locales en vertu du principe de « la gestion démocratique » posé par la constitution³ alors que la première est une redistribution des pouvoirs au sein de l'État.

Du point de vue de la science administrative on peut définir la déconcentration comme la politique ayant pour objet de rationaliser l'exercice des compétences de l'État en aménageant les rapports entre les administrations centrales et les échelons territoriaux dans le sens d'une plus grande délégation de responsabilités consenties à ces derniers.

La philosophie profonde des deux théories n'est donc pas la même. Si la décentralisation est une technique démocratique de gestion des affaires locales la déconcentration demeure une technique de commandement.

1. Contribution au colloque international organisé par le Ministère de l'Intérieur et du développement local tunisien et le centre de formation et d'appui à la décentralisation les 24-25-26 juin 2004 sur « gouvernance locale : déconcentration et décentralisation », non publiée.

2. M. Rousset. J. Garagnon, Droit administratif marocain. Édition la Porte 2003, p.34

3. M. EL Yaâgoubi, La notion constitutionnelle de « gestion démocratique » des collectivités locales au Maroc, REMALD 2002 n° 42 p.9

Longtemps les deux notions de décentralisation et de déconcentration furent opposées. La déconcentration était souvent considérée comme un substitué à la décentralisation.

Cette réalité était évidente durant la période du protectorat où des mesures de déconcentration étaient présentées comme relevant de la décentralisation. Après l'indépendance et jusqu'en 1976 la déconcentration prédominait la décentralisation et constituait un préalable à une décentralisation véritable. Ainsi le dahir du 23 juin 1960 relatif à l'organisation des préfectures des provinces et de leurs assemblées relève beaucoup plus de déconcentration que de la décentralisation. Le parallèle entre la réforme communale de 1960 et celle de 1976 et la lecture de la réforme provinciale de 1963¹ confirment largement cette remarque générale.

Ce lien entre déconcentration et décentralisation allait être progressivement inversé par les textes notamment le dahir de 1976 précité, la loi régionale de 1997² et surtout les réformes communales³ et provinciales ou préfectorales de 2002⁴.

Les deux notions ne sont désormais plus substituables. La déconcentration est devenue le corollaire de la décentralisation. L'une devrait en principe renforcer l'autre malgré leur contradiction inhérente.

Plusieurs facteurs sont de nature à consolider la complémentarité des deux modèles d'organisation administrative.

Le premier est lié aux nombreuses similitudes entre les deux concepts : le pouvoir central prédomine dans les systèmes d'organisation ; dans les deux cas il y a un transfert de compétences du centre à la périphérie mais ce transfert est partiel pour deux raisons : il ne porte que sur les affaires territoriales et il ne s'étend pas à toutes ces affaires. Les deux procédés semblent avoir des objectifs communs comme le rapprochement de l'administration des administrés, l'efficacité, l'adaptabilité et la rapidité du processus décisionnel. Les deux notions mettent à l'honneur le « local » et le management dans la gestion publique et impliquent la responsabilisation des décideurs locaux. Toutes les deux assurent une double représentation : celle de l'État et celle des entités décentralisées à travers le dédoublement fonctionnel des exécutifs locaux ; enfin les deux concepts sont basés sur une conception originale de l'État à travers les principes de territorialité, de subsidiarité et d'inter ministérialité.

Toutes ces ressemblances et ces traits communs feraient de la décentralisation et de la déconcentration un système administratif autonome par rapport aux administrations centrales. Certains auteurs sont allés même jusqu'à inventer un nouveau concept pour désigner cette réalité locale complexe : il s'agit de la décentration.

Le deuxième facteur qui impose la complémentarité de la déconcentration et de la décentralisation est constitué par la crise de l'État.

L'État traditionnel est en crise face aux évolutions économiques et sociales qui ont affecté le pays depuis le début des années quatre vingt dix : l'internationalisation des échanges matériels et immatériels, le mouvement de dérégulation qui prédomine de plus en plus, la complexification des politiques publiques qui rognent la légitimité de l'État et affectent le rôle de régulateur social qu'il a toujours joué au Maroc. L'administration est exposée à trois critiques : la diminution de sa légitimité démocratique, la baisse de ses capacités techniques en particulier en matière sociale et la crise de motivation des agents publics. À cela on peut ajouter l'efficacité comparée des systèmes publics qui devient un critère important de la compétitivité d'un pays.

Le traitement horizontal des grands problèmes devient le mode de plus en plus fréquent de l'intervention publique. Les problèmes de société comme le chômage, l'intégration, le traitement de la délinquance dépassent les compétences sectorielles des administrations concernées. Or l'État est mal organisé face à

1. – Dahir du 23/6/1960 B.O. 1960 p.1230; Dahir du 12/8/1963. B.O. 1963 p.1469; Dahir du 30/8/1976, B.O. du 1.10.1976 p.1051.

2. loi n° 47.96 relative à l'organisation de la région, B.O. du 30.4.1997 p. 292.1

3. loi du 3/10/2002 B.O. du 21/11/2002 p. 1351

4. Loi relative à l'organisation préfectorale et provinciale B.O. du 21/11/2002 p.1371.

cette évolution, car ses services sont très cloisonnés : au plan national, le découpage des ministères en administrations centrales est trop fin, et la multiplication des organismes autonomes (établissements publics, autorités administratives indépendantes, associations participant à un service public) complique encore la situation ; au plan local, la multiplicité des services déconcentrés reflète l'organisation administrative centrale. Même à l'intérieur d'un service, la division en unités distinctes renforce le phénomène de cloisonnement.

Le troisième facteur réside dans la volonté affichée des pouvoirs publics d'instaurer un système administratif local où la décentralisation et la déconcentration devraient aller de pair.

Ainsi l'ancien ministre de l'intérieur Driss Basri dans un discours prononcé au 4^e colloque national des collectivités locales tenu à Casablanca en 1989 avait précisé que « s'il faut chercher une origine aux difficultés de la décentralisation qui subsistent encore c'est souvent de l'avis des élus, bien moins dans cette direction que dans les rapports avec les représentants techniques de l'État. Le sentiment partagé par les collectivités locales est que la déconcentration a bien mal suivi la décentralisation dont elle entrave le développement. Plusieurs présidents ont en effet souligné les nombreuses difficultés auxquelles ils se heurtent du fait de cette réalité. Le partenaire technique local est généralement dépourvu des pouvoirs et des moyens qu'implique un réel partenariat local : de même qu'il faut en référer aux services centraux pour un grand nombre d'affaires locales qui gagneraient dans la plupart des cas à relever des échelons territoriaux les plus bas ».

De même dans une lettre adressée au ministre de l'intérieur le 19 novembre 1993 Feu le Roi Hassan II avait affirmé que le système de la décentralisation « serait resté incomplet si parallèlement nous maintenions notre capitale comme seul centre des décisions administratives. Ce paradoxe qui aurait vidé de tout contenu réel notre politique de décentralisation ne nous a guère échappé. Ainsi avons-nous constamment invité nos ministres au niveau central d'abord d'avoir des délégations régionales aussi étoffées que possible puis d'élargir au maximum sans nuire au bon fonctionnement de l'administration les compétences de ces dernières ».

Quelle est la signification du rapport de l'évolution respective de la décentralisation et de la déconcentration ?

Il est difficile de donner un jugement à sens unique.

En réalité le système administratif local marocain se caractérise par l'ambiguïté et la complexité. D'un côté on remarque que les pouvoirs publics ont privilégié la décentralisation au détriment de la déconcentration mais en même temps on relève une évolution bien que lente et limitée vers le renforcement de la déconcentration.

3. Évolution historique de la législation relative aux collectivités locales

Le Maroc a opté pour la décentralisation dès les premières années de l'indépendance, acquise en 1956. Deux lois sont successivement promulguées : la première, en 1960, est relative à l'organisation communale ; la seconde, en 1963, est relative à l'organisation préfectorale et provinciale.

La décentralisation étant à ses débuts, le dahir du 23 juin 1960, tout en faisant place à la notion d'autonomie communale, l'a encadrée par de sérieuses limites : une tutelle assez contraignante et une place prépondérante réservée à l'agent d'autorité face au président du conseil communal. Il s'agissait surtout, à cette époque, de familiariser les populations avec l'institution communale, et donc de décentraliser sans porter atteinte au pouvoir de l'État.

Le dahir du 12 septembre 1963 relatif à l'organisation provinciale et préfectorale est plus rigoureux. Il

donne au gouverneur, représentant de l'État, la qualité d'organe exécutif de l'assemblée provinciale ou préfectorale.

Le 16 juin 1971, une loi est intervenue pour créer 7 régions économiques. Il s'agit de simples circonscriptions administratives sans personnalité juridique, destinées à être un cadre d'études et d'action économique. En fait, sous l'empire de la loi de 1971, la région a beaucoup plus servi comme cadre de préparation et d'exécution du plan de développement économique et social, et de conception de la politique d'aménagement du territoire.

Après la Marche Verte et la récupération par le Maroc de ses provinces sahariennes, un nouveau climat politique est né, marqué par le renforcement de l'unité nationale. Ce qui a conduit à l'évolution du processus démocratique en général, et de la décentralisation communale en particulier, avec l'idée que les problèmes vécus par les populations doivent être résolus par leurs représentants élus.

C'est dans ce cadre que le texte de 1960 est abrogé et remplacé le 30 septembre 1976 par une nouvelle charte communale, qui constitue un pas en avant en la matière. Elle fait du président du conseil communal l'organe exécutif de la commune et opère à son profit un large transfert des pouvoirs de police administrative, auparavant exclusivement détenus par les représentants locaux de l'administration centrale.

Avec la réforme constitutionnelle de 1992, un nouveau pas est franchi : la région devient une collectivité locale. La loi qui fixe son organisation et ses attributions est intervenue le 2 avril 1997. Elle opère un subtil équilibre entre le gouverneur, autorité exécutive de la région et le président du conseil régional. Mais, surtout, elle donne à la région une vocation essentiellement économique, suite à une nouvelle conception de la répartition des compétences entre les différentes collectivités publiques.

Enfin, et dans le cadre de cette même conception, deux nouvelles lois viennent remplacer, le 3 octobre 2002, celle de 1963 relative à la province et la préfecture et celle de 1976 sur l'organisation communale.

La nouvelle charte communale de 2002, mieux rédigée et plus détaillée, élargit les attributions des conseils communaux, établit un statut des élus et institue un statut spécial pour les grandes agglomérations urbaines. Quant la nouvelle loi sur les provinces et les préfectures, et tout en gardant au gouverneur la qualité d'autorité exécutive, pose également un statut des élus et précise les attributions des assemblées élues. L'ensemble de la réforme constitue une avancée importante de la décentralisation territoriale.

De cette brève évolution historique, il apparaît que la décentralisation a constitué pour les pouvoirs publics marocains, dès le début, un choix stratégique. Ce choix a été progressivement renforcé, parallèlement au renforcement du régime représentatif national, dont l'aboutissement a été l'institution d'une seconde chambre au parlement, dans laquelle les collectivités locales sont largement représentées par la voie du scrutin indirect. L'ensemble de ces efforts tend à la réalisation d'un objectif majeur, l'affermissement du système démocratique.

Le processus de décentralisation au Maroc a été marqué par l'émergence d'une nouvelle conception du rôle de l'État, visant à décharger le pouvoir central de deux manières : le désengagement de l'État de l'économie au profit de l'initiative privée pour toutes les activités considérées comme « privatisables » – politique des privatisations déjà entamée et toujours en cours – d'une part ; une nouvelle répartition des tâches de développement économique et social entre les différentes collectivités publiques, basée sur la coopération et le partenariat, d'autre part. Pour ce dernier point, et dans le cadre d'une problématique centrale axée sur les moyens institutionnels à même de permettre la réalisation du développement économique, la question s'est posée de savoir comment faire participer de manière efficace les collectivités territoriales au développement économique. Les pouvoirs publics ont opté pour la régionalisation.

C'est ainsi que l'on peut distinguer dans ce processus entre deux phases différentes, avec pour chacune des objectifs précis assignés à la décentralisation. La première phase est celle de l'apprentissage de la démocratie locale, avec deux échelons de décentralisation : communal et provincial ou préfectoral ; elle se situe entre 1960 et 1997. La seconde est celle de l'utilisation de la décentralisation comme moyen de développe-

ment économique et social, avec la création de la région comme troisième échelon territorial, qui fonctionne depuis 1997, date de l'élection des premiers conseils régionaux. La région est considérée comme le niveau territorial le plus important, non pas uniquement de la décentralisation, mais également de la déconcentration administrative. C'est à partir de ces considérations qu'on peut analyser le contenu, la portée et les perspectives de la décentralisation territoriale au Maroc.

Le développement de la décentralisation a été accompagné par une politique de déconcentration administrative. Certes, et malgré la volonté maintes fois réitérée par les pouvoirs publics, la déconcentration est peu développée au Maroc.

Théoriquement, la déconcentration est une technique d'aménagement de l'exercice du pouvoir administratif appliqué particulièrement au sein de l'État. Elle consiste de la part des autorités placées à la tête de l'administration (autorités centrales) à transférer une partie du pouvoir de décision à des autorités hiérarchiquement inférieures (organes locaux). Ce transfert consiste en une délégation de pouvoirs, opérée soit par textes législatifs, soit par des actes réglementaires.

La déconcentration a l'avantage de rapprocher l'administration des administrés et de désencombrer le pouvoir central pour certaines affaires. Elle a également pour avantage de permettre aux organes décentralisés d'avoir sur place des interlocuteurs habilités à les aider dans l'accomplissement de leurs tâches. C'est à ce titre que la déconcentration est considérée comme le corollaire de la décentralisation.

Au Maroc, l'évolution de la politique de la déconcentration est marquée par deux étapes principales :

- Suite à une lettre royale au ministre de l'intérieur, relative à la décentralisation et la déconcentration, trois séries de mesures ont été prises. En premier lieu, la création auprès des gouverneurs d'un comité technique provincial ou préfectoral destiné à renforcer le rôle de coordination du gouverneur de l'action des services locaux de l'État dans la province ou la préfecture (Dahir du 6 octobre 1993 modifiant le dahir du 15 février 1977 relatif aux attributions du gouverneur). En second lieu, compétence est donnée aux ministres de déléguer aux gouverneurs la signature ou le visa de tous les actes concernant les activités de leurs services extérieurs (Dahir du 6 octobre 1993 complétant le dahir du 10 avril 1957 relatif aux délégations de signature des ministres, secrétaires d'État et sous-secrétaires d'État). Enfin, et pour la première fois, un texte général est édicté : c'est le décret du 20 octobre 1993 relatif à la déconcentration administrative. Ce décret fixe les principes généraux de la répartition des attributions et des moyens entre les services centraux et les services extérieurs. Il crée également une commission permanente de la déconcentration. Présidée par le Premier ministre, cette commission est chargée de proposer la politique gouvernementale en matière de déconcentration et assurer le suivi de l'exécution de cette politique.

L'ensemble de ces mesures n'ayant pas donné les résultats escomptés, une autre initiative importante a été prise récemment par S.M. le Roi.

- Il s'agit de la lettre royale du 9 janvier 2002 relative à la gestion déconcentrée des investissements, adressée au Premier ministre. Elle comporte la décision de créer, sous la responsabilité des walis de région, des centres régionaux d'investissement, ayant deux fonctions essentielles (chacune correspond à un guichet) : l'aide à la création d'entreprises et l'aide aux investisseurs. La seconde décision est relative au transfert des pouvoirs nécessaires de la part des ministres aux walis des régions pour conclure ou étudier au nom de l'État des actes liés au secteur économique (dont la liste est donnée par la lettre). Enfin, la lettre prévoit le transfert au profit des walis d'une partie du pouvoir de tutelle pour approuver certains actes des collectivités locales.

En application de ces instructions, plusieurs centres d'investissements ont été créés et des textes réglementaires de délégation de pouvoirs ont également été pris.

I. Le cadre juridique actuel de la centralisation

Nous examinerons successivement la commune, la préfecture ou province et enfin la région.

1. La commune

Les principaux apports de la nouvelle charte communale (loi du 3 octobre 2002) consistent en quatre séries de mesures : 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.

1.1. *L'amélioration du fonctionnement des organes communaux*

Les améliorations introduites à ce niveau concernant des domaines divers et visent à assurer un meilleur rendement des organes communaux, une rationalisation du travail administratif ainsi qu'une meilleure stabilité de l'exécutif communal.

1.1.1. *Le renforcement du rendement des organes communaux*

Désormais, les fonctions de président de conseil communal sont devenues incompatibles avec celles de président de l'assemblée provinciale ou préfectorale ou de président de conseil régional. En outre, ne peuvent être élus président 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. Enfin, les membres du conseil communal élisant résidence à l'étranger, du fait de leurs fonctions publiques ou de l'exercice de leurs activités privées, ne peuvent être élus présidents ou adjoints. De même, le secrétaire et son adjoint, et le rapporteur et son adjoint, doivent au moins savoir lire et écrire.

1.1.2. *La rationalisation du travail administratif*

Elle concerne essentiellement ce qui suit :

- La délégation par le président du conseil d'une partie de ses fonctions ne peut plus être accordée qu'à ses adjoints, et au secrétaire général de la commune pour les actes de gestion administrative interne (Il s'agit d'éviter les délégations abusives.);
- Les droits de la minorité sont précisés et entourés de garanties. Ainsi, tout conseiller ou groupe de conseillers peut proposer par écrit au président l'inscription à l'ordre du jour des sessions de toute question entrant dans les attributions du conseil. Le refus d'inscription de toute question ainsi proposée doit être motivé et notifié sans délai aux parties intéressées;
- La tenue et la conservation des procès-verbaux des séances sont également minutieusement réglementées; le président en est personnellement responsable.
- Enfin, les commissions sont présidées par un président, élu par ses membres du conseil au scrutin secret à la majorité relative. Cette règle n'existe pas dans le texte actuel.

1.1.3. La stabilité de l'exécutif communal

Dans ce cadre, des solutions sont posées en cas de rejet du compte administratif : la délibération portant rejet doit être motivée et si, après un nouvel examen, le conseil maintient sa décision, l'autorité de tutelle saisit la cour régionale des comptes qui statue sur la question dans un délai de deux mois. La condition de la motivation vise à éviter que le moment du vote du compte administratif ne devienne un moyen de chantage à l'encontre du président

Cette stabilité est également assurée par la suppression des dispositions de l'article 7, figurant dans la charte de 1976. Désormais, le président est élu pour toute la durée du conseil communal. Les pressions des conseillers sur le président ne sont plus possibles.

1.2. L'élargissement des compétences et ses limites

Nous examinerons successivement les compétences des conseils, puis celles des présidents.

1.2.1. Les compétences des conseils communaux

C'est par analogie avec la loi sur la région que la charte communale a fixé les compétences des conseils communaux, en trois catégories : les compétences propres, les compétences transférables (c'est-à-dire qui peuvent être transférées par l'État) et les compétences consultatives.

Nous nous intéresserons ici aux compétences propres, en raison des observations d'ordre théorique et pratique qu'elles soulèvent. Ces compétences concernent sept domaines, classés en rubriques comprenant à leur tour plusieurs chefs de compétences. Il s'agit des domaines suivants :

- le développement économique et social ;
- les finances, la fiscalité et les biens communaux ;
- l'urbanisme et l'aménagement du territoire ;
- les services publics locaux et les équipements collectifs ;
- l'hygiène, la salubrité et l'environnement ;
- les équipements et action socioculturels ;
- et enfin la coopération et le partenariat.

Sans entrer dans le détail des articles de la loi, on peut dire que leur contenu comprend plus de cinquante types de décisions ou mesures couvrant presque la totalité des matières pour lesquelles on peut imaginer une intervention communale.

1.2.2. Les attributions du président du conseil communal

Il s'agit en particulier des attributions du président du conseil communal en matière de police administrative. C'est ainsi que la charte communale opère une meilleure présentation et une définition plus claire de ces attributions par rapport à celles de l'autorité locale, ainsi qu'un élargissement certain, couvrant tous les domaines de la tranquillité, de la salubrité et de l'hygiène publiques, introduisant aussi des domaines nouveaux comme la protection de l'environnement.

D'autre part, la nouvelle charte communale a confirmé les acquis de la charte de 1976. Le président du conseil communal est à la fois l'organe exécutif de la commune collectivité locale et agent de l'État au niveau de la commune. Il exécute les délibérations du conseil, gère et administre les biens de la commune, dirige les services communaux. Il est le chef hiérarchique du personnel communal et nomme à tous les emplois communaux. En sa qualité d'agent de l'État, il préside la commission administrative des élections et établit à ce titre les listes électorales générales (art. 8 de la loi du 2 avril 1997 formant code électoral). Il est également officier d'état civil. Il procède à la légalisation des signatures et à la certification de la conformité des copies à leurs originaux. Enfin, il est chargé d'appliquer certaines législations à caractère national comme celles en matière d'urbanisme où il est habilité à délivrer les permis de construire et les autorisations de lotir, par exemple.

1.3. L'instauration d'un statut de l'élu

Il faut reconnaître que les dispositions relatives au statut de l'élu constituent l'un des plus importants apports de la nouvelle charte communale. En effet, pour la première fois, sont réunies sous un même titre les droits, les obligations et les situations juridiques que l'élu peut occuper depuis le début jusqu'à la fin de sa fonction de conseiller. Les principales règles de ce statut concernent quatre domaines.

1.3.1. Les autorisations d'absence et les garanties accordées aux élus salariés dans leur activité professionnelle

Les fonctionnaires et les salariés du secteur privé exerçant un mandat public communal bénéficient de plein droit de congés exceptionnels ou permissions d'absence pour participer aux séances plénières du conseil ou des commissions permanentes qui en dépendent. De plus, les fonctionnaires élus présidents des conseils communaux peuvent bénéficier, de la priorité ou de facilités de mutation pour se rapprocher du siège de leur commune. Ils bénéficient, en outre, de plein droit d'un congé exceptionnel ou permission d'absence d'une journée ou de deux demi-journées par semaine, à plein traitement.

1.3.2. Les indemnités allouées aux titulaires de certaines fonctions communales

La gratuité des fonctions de conseiller est la règle, avec des exceptions en faveur de certains membres du conseil. C'est ainsi que le président, les adjoints, le rapporteur du budget et le secrétaire du conseil bénéficient d'indemnités de fonction, de représentation et de déplacement. La nouveauté par rapport au texte ancien est l'octroi des mêmes indemnités au rapporteur et au secrétaire, qui ne sont toujours pas considérés comme membres du bureau. Les autres membres du conseil perçoivent des indemnités de déplacement lorsqu'ils effectuent des missions pour le compte de la commune à l'intérieur ou à l'extérieur du Royaume.

1.3.3. La responsabilité pénale de l'élu

La charte communale a prévu deux types d'infractions mettant en cause l'intérêt personnel de l'élu et qui traduisent le souci du législateur d'améliorer la transparence financière et administrative. Il s'agit :

Du délit d'ingérence : prévu par l'article 22 de la charte qui interdit, à peine de révocation et sans préjudice de poursuites judiciaires, à tout conseiller communal d'entretenir des intérêts privés avec la commune dont il est membre.

Du délit d'exercice de fait de fonctions réglementées, prévu par l'article 23 de la charte, dans des termes plus sévères : interdiction formelle est faite aux conseillers communaux, en dehors des présidents et des adjoints, d'exercer au-delà de leur rôle délibérant au sein du conseil ou des commissions qui en dépendent, des fonctions administratives de la commune.

Dans les deux hypothèses, des sanctions administratives sont prévues, sans préjudice des poursuites judiciaires devant le juge compétent.

Les dispositions de l'article 23 mettent fin à une pratique qui était considérée comme légale, et qui permettait aux conseillers d'intervenir dans le fonctionnement des services administratifs pour des objectifs qui ne correspondent pas toujours à l'intérêt général. Cette règle est édictée parallèlement avec celle prévue dans l'article 55 qui permet la délégation par le président de ses pouvoirs uniquement au profit des adjoints. C'est une règle importante dans la mesure où elle fixe pour la première fois des limites aux conseillers, met fin à l'usage abusif de leur pouvoir et évite les tensions qui résultent du rapport entre les conseillers et les services administratifs.

1.3.4. La protection civile et pénale de l'élu

La protection civile de l'élu est désormais expressément prévue, bien qu'elle pouvait être déduite auparavant de la jurisprudence administrative. Les communes sont responsables des dommages subis par les membres des conseils communaux lorsqu'ils sont victimes d'accidents survenus à l'occasion des sessions des conseils, des réunions des commissions dont ils sont membres ou de missions effectuées pour le compte de la commune.

Cependant, la protection pénale de l'élu est indirectement prévue par le code pénal qui protège, dans ses articles 263 et suivants, les fonctionnaires et les dépositaires de l'autorité publique (y compris les élus en vertu de l'article 224 du Code pénal) contre les outrages, violences ou voies de fait, et prévoit les sanctions applicables.

1.4. Le retour à l'unité de la ville : le régime particulier des communes urbaines de plus de 500.000 habitants

Parmi les nouveaux apports de la charte communale, on trouve les dispositions particulières aux communes urbaines de plus de 500.000 habitants.

Tout d'abord, il est mis fin à l'organisation des agglomérations urbaines en deux ou plusieurs communes urbaines et en communauté urbaine. Ensuite, toute commune urbaine dont le nombre d'habitants dépasse les 500.000 habitants, sera soumise en plus du droit commun, à des dispositions particulières édictées également par la charte. Concrètement, ces communes seront gérées par un conseil communal et par des conseils élus au niveau d'arrondissements dépourvus de la personnalité juridique, mais dotés d'une autonomie administrative et financière.

Il est clair que la charte opère un retour à l'unité des villes qui avaient été découpées auparavant en plusieurs communes, puis regroupées en communautés urbaines, établissements publics territoriaux chargées d'exercer des compétences limitées. La consécration de la réunification des villes est une conséquence de l'échec du système appliqué dont les objectifs n'ont pas été atteints.

En effet, dans les années 1990 notamment, la division des principales villes marocaines avait été justifiée par l'idée de rapprocher l'administration des administrés. En réalité, il s'agissait d'une politique sécuritaire visant un meilleur contrôle du territoire. En pratique, cela a porté atteinte de manière inacceptable au prestige de villes importantes comme Fès, Meknès ou Marrakech par exemple, avec en outre la création de communes portant des dénominations sans aucun fond historique. De plus, la multiplication des communes dans une même ville a entraîné un véritable déséquilibre entre elles, tant du point de vue financier que du point de vue des ressources humaines ou foncières. Cela a entraîné également une augmentation des dépenses de fonctionnement au détriment des dépenses d'investissement. De même, les communautés urbaines n'ont pu réaliser convenablement les tâches qui leur incombent, et souvent elles entraînent en contradiction avec les communes qui en dépendaient en raison des nombreux conflits de compétences.

De ce point de vue, la suppression des communautés urbaines et la réunification des villes marocaines constituent un simple retour à la situation précédente. La seule nouveauté réside dans le statut particulier des grandes agglomérations, statut sur lequel on ne peut porter actuellement de jugement, mais dont on peut dire que c'est un système compliqué, qui exige du temps pour être bien assimilé de la part de la population et des acteurs politiques.

Les grandes agglomérations seront gérées par un conseil communal élu dans les conditions du droit commun au niveau de l'ensemble de la commune qui bénéficie seule de la personnalité morale, qui sera en outre divisée en arrondissements, simples circonscriptions administratives.

D'autre part, au niveau de chaque arrondissement est élu un conseil dont le président est choisi parmi les membres du conseil communal élus au niveau de l'arrondissement. Il existe ainsi un lien organique entre le conseil communal et le conseil d'arrondissement, qui permet au premier de contrôler le second.

Il existe également un rapport fonctionnel entre les deux conseils, dans la mesure où le conseil d'arrondissement exerce les compétences qui lui sont attribuées pour le compte et sous le contrôle et la responsabilité du conseil communal. Un mécanisme de répartition des compétences est prévu, ainsi qu'une répartition des biens et des ressources humaines et financières avec une primauté établie au profit du conseil communal.

2. La province

Elle est actuellement organisée par la loi n° 79.00 du 3 octobre 2002.

2.1. *Caractéristiques générales de l'organisation provinciale*

Le législateur n'a pas choisi un système avancé en matière de décentralisation provinciale, et ce malgré l'expérience passée qui date de 1963. Le régime juridique de la province est moins avancé que celui de la commune. Il s'en distingue à trois égards :

2.1.1. Le conseil provincial est élu au suffrage indirect, et non pas direct comme c'est le cas pour le conseil communal. Il permet cependant la représentation de deux catégories de membres élus pour six ans :

- des membres élus en son sein par un collège électoral composé des conseillers communaux de la province ou la préfecture;
- des membres élus en leur sein par les membres des chambres professionnelles (chambre de commerce, d'industrie et des services, chambre d'agriculture, chambre d'artisanat, chambre des pêches maritimes).

2.1.2 La loi donne un rôle central au gouverneur, représentant de l'État, en faisant de lui l'autorité exécutive de la province.

Le fondement du dédoublement fonctionnel dont jouit le gouverneur trouve son fondement dans la constitution (art.101 et 102 déjà cités).

En tant qu'organe exécutif de la province, le gouverneur exécute le budget, fixe les taux des taxes et redevances, conclut les contrats et les marchés, gère le domaine provincial.

2.2. Les nouveautés introduites par la charte provinciale

2.2.1. Le renforcement relatif de la place du président du conseil provincial

Il a un rôle très réduit. Il préside le conseil et représente la province dans tous les actes de la vie civile, administrative et judiciaire.

La nouveauté réside dans le fait qu'il est aidé dans ses fonctions par un chef de cabinet et deux chargés d'études recrutés par arrêté du président visé par le gouverneur. En effet, la province, en tant que collectivité locale, ne dispose pas d'un corps de fonctionnaires particuliers. C'est pour cela que le législateur permet au président du conseil de se faire aider dans l'exercice de ses attributions, par les services de l'État au niveau provincial, par l'intermédiaire du gouverneur.

2.2.2. L'institution d'un statut de l'élu

La nouvelle charte provinciale établit pour la première un statut des élus qui fixe leurs droits et leurs obligations (indemnités, autorisations d'absence pour participer aux travaux du conseil, protection civile et pénale des élus, responsabilité pénale en cas de délit d'ingérence, règles relatives à la démission volontaire ou d'office). Ce même statut tend à rationaliser la gestion provinciale en rendant la fonction de président de conseil régional incompatible avec celle de président de conseil communal ou régional.

2.2.3. La clarification des attributions du conseil provincial

La nouvelle charte provinciale opère un classement des attributions du conseil provincial pour les rendre plus claires. Le conseil provincial exerce des attributions propres et des attributions qui peuvent être transférées par l'État (création de collèges et lycées, d'hôpitaux et centres de santé, formation des agents des collectivités locales et des élus).

Les attributions propres sont les plus importantes et concernent, à titre indicatif, les matières suivantes : le vote du budget et du programme d'équipement, la promotion des investissements, de l'emploi, de la culture, du sport et de l'action sociale, la création et la gestion des services publics, la création des entreprises d'économie mixte, la gestion des biens de la province...

3. La région

Organisée par la loi du 2 avril 1997, la région est surtout considérée comme un « espace de développement économique et social » (exposé des motifs de la loi).

La délimitation de la région a pour finalité la constitution d'un ensemble homogène et intégré. Elle doit répondre au souci de cohésion des composantes territoriales de la région, compte tenu des potentialités et des spécificités économiques, sociales et humaines desdites composantes, de leur complémentarité et de leur continuité géographique.

La région dispose d'un organe délibérant (le conseil régional), et est conjointement dirigée par le président du conseil régional et par le gouverneur du chef-lieu de région qui en est l'organe exécutif.

3.1. Organisation du conseil régional

Le conseil régional est composé de représentants des collectivités locales, des chambres professionnelles et des salariés élus au suffrage indirect pour une durée de six ans. Il comprend également les membres du parlement élus dans le cadre de la région ainsi que les présidents des conseils provinciaux et préfectoraux situés dans la région, qui assistent à ses réunions avec voix consultative.

Le conseil régional élit parmi ses membres, pour un mandat de trois ans renouvelable, un président et plusieurs vice-présidents qui forment le bureau dudit conseil. La composition, le fonctionnement et les attributions des commissions permanentes sont fixés par le règlement intérieur du conseil régional.

3.2. Attributions du conseil régional

Le conseil régional règle par ses délibérations les affaires de la région, et, à cet effet, décide des mesures à prendre pour lui assurer son plein développement économique, social et culturel, et ce, dans le respect des attributions dévolues aux autres collectivités locales.

Il exerce des compétences propres et des compétences qui lui sont transférées par l'État. Ces dernières intéressent la réalisation d'hôpitaux, de lycées et d'établissements universitaires, la formation des agents et cadres des collectivités locales, les équipements d'intérêt régional.

Les principales attributions propres du conseil régional sont les suivantes : le vote du budget, la fixation des tarifs des taxes et redevances diverses, l'élaboration du plan de développement économique régional et l'aménagement régional.

Ensuite, le conseil régional est habilité à engager toute action nécessaire à la promotion des investissements privés, de l'emploi, des activités socioculturelles et de solidarité sociale. Il est également compétent pour proposer la création et les modes de gestion des services publics régionaux.

3.3. Les compétences du président du conseil régional

Le président préside le conseil régional. Il représente le conseil régional au sein des établissements publics à vocation régionale. La région, collectivité locale, ne dispose pas d'un corps de fonctionnaires propres. Pour se faire aider, le président nomme le secrétaire général de la région, des chargés d'études et des chargés de

mission (dont le nombre est fixé conjointement avec le gouverneur) par décision visée par le gouverneur du chef – lieu de la région.

3.4. Les attributions du gouverneur du chef-lieu de région (Wali de la région)

Le wali de la région exécute les délibérations du conseil régional. À ce titre, il procède à la conclusion des divers contrats et marchés publics, exécute le budget et établit le compte administratif et fixe les taux des taxes, redevances et droits divers. En outre, le wali de la région représente la collectivité régionale en justice.

Par ailleurs, la loi prévoit des procédures permettant au conseil régional d'être informé et de contrôler les mesures d'exécution, prises par le wali de la région.

II. Décentralisation et développement

La relation entre décentralisation et développement repose sur de grands piliers et concerne des secteurs déterminés.

1. Les grands piliers

Ils sont au nombre de quatre : le nouveau concept de l'autorité, les principes de la gouvernance locale, les tribunaux administratifs et les cours régionales des comptes.

1.1. Le nouveau concept de l'autorité

Le nouveau concept de l'autorité a été annoncé et exposé dans ses grandes lignes par Sa Majesté le Roi Mohamed VI dans un discours prononcé le 12 octobre 1999 devant les responsables des régions, wilayas, préfectures et provinces du Royaume.

Sa Majesté a précisé notamment que « La responsabilité de l'autorité dans les divers domaines de ses compétences consiste à assurer la protection des libertés, à préserver les droits, à veiller à l'accomplissement des devoirs et à réunir les conditions nécessaires qu'exige l'État de droit et ce à la lumière des choix pour lesquels Nous avons opté, à savoir la monarchie constitutionnelle, le multipartisme, le libéralisme économique et les obligations sociales tels que consacrés par la constitution et concrétisés dans la pratique.

Nous voudrions, à cette occasion, expliciter un nouveau concept de l'autorité et de ce qui s'y rapporte, un concept fondé sur la protection des services publics, des affaires locales, des libertés individuelles et collectives, sur la préservation de la sécurité et de la stabilité, la gestion du fait local et le maintien de la paix sociale. Cette responsabilité ne saurait être assumée à l'intérieur des bureaux administratifs qui doivent au

demeurant rester ouverts aux citoyens, mais exige un contact direct avec eux et un traitement sur le terrain de leurs problèmes, en les associant à la recherche des solutions appropriées ».

Le nouveau concept de l'autorité est une « nouvelle culture » du service public, une promotion originale des droits de l'Homme, une nouvelle déontologie de tous les acteurs de la sphère publique.

Le nouveau concept de l'autorité met sur le pied d'égalité les droits et les libertés individuelles et collectives et les droits des collectivités locales. Le respect de la décentralisation et des libertés locales est l'un des fondements de la nouvelle conception de l'autorité. Il s'agit là de l'une des grandes originalités qui mérite d'être relevée.

Cette particularité s'explique d'abord par le facteur constitutionnel. Selon l'article 19 de la constitution le Roi est considéré comme le protecteur non seulement des droits et libertés des citoyens et des groupes sociaux mais aussi des collectivités.

Par ailleurs, on ne doit pas oublier que la décentralisation administrative et les libertés locales qu'elle implique sont consacrées et garanties par la constitution au même titre que les droits et libertés des citoyens. Les collectivités locales bénéficient sur le plan constitutionnel d'une triple garantie : une garantie d'existence puisque c'est la constitution qui fonde leur droit à l'existence, une garantie de l'autonomie locale dans la mesure où l'alinéa 1 de l'article 101 précise que les collectivités locales « élisent des assemblées chargées de gérer démocratiquement leurs affaires... », une garantie d'une autonomie politique puisque la constitution leur reconnaît une représentation particulière au sein du Parlement.

En outre sur le plan administratif, les collectivités locales sont considérées par toutes les lois de décentralisation comme des personnes juridiques au même titre que les citoyens pris individuellement comme personnes physiques. Elles jouissent des droits qui appellent la même protection que celle réservée aux droits et libertés des citoyens.

La protection des affaires locales est complémentaire de celle qui concerne les droits individuels et collectifs. Les citoyens ont beaucoup de droits à faire prévaloir vis-à-vis des autorités locales. La décentralisation administrative est une démocratie de proximité. Elle vise la protection de droits concrets : salubrité, sécurité, ordre, voirie, environnement, action sociale...

La reconnaissance par le nouveau concept de l'autorité des droits et libertés des collectivités locales implique deux tendances complémentaires ou deux significations implicites. Positivement, on peut dire que la protection des affaires locales devrait être assurée à un double niveau.

Il s'agit d'abord du rapport État-collectivités locales. Ces dernières ont trop souffert de la centralisation excessive de l'État matérialisée par l'exercice de la tutelle de l'opportunité. Le législateur marocain prévoit en effet l'utilisation par le pouvoir central de l'approbation préalable à tous les niveaux territoriaux de décentralisation. En associant le pouvoir central au processus décisionnel local, l'approbation préalable aboutit à une véritable codécision. Par ailleurs les collectivités locales ne maîtrisent pas leurs ressources. Enfin, en raison de la faiblesse de la capacité institutionnelle des communes, ces dernières ne disposent pas des moyens nécessaires pour l'exécution de leurs décisions. Elles doivent toujours recourir aux représentants de l'État. Le nouveau concept de l'autorité implique logiquement la suppression ou du moins un allègement substantiel et significatif de la tutelle de l'opportunité. Il signifie également et surtout que les collectivités locales doivent bénéficier d'une grande autonomie administrative et financière, étant entendu que cette autonomie doit être effective.

Le nouveau concept de l'autorité devrait entraîner, et il s'agit ici du revers de la médaille, un renforcement des compétences des collectivités locales et par conséquent un accroissement de leurs responsabilités.

Le nouveau concept de l'autorité semble comporter dans sa logique interne une nouvelle conception de l'État basée sur le principe de subsidiarité. La construction de l'État se ferait de la base au sommet. L'État ne pourrait intervenir dans le futur que sur la base des défaillances et des insuffisances des collectivités locales

et de la société civile ; mais cette façon de voir ne signifie pas la démission de l'État au niveau local. Tout au contraire, la sphère locale est appelée de plus en plus à devenir le cadre privilégié de l'action de l'État.

Le nouveau concept de l'autorité aboutit finalement à consolider la décentralisation en raison des avantages qu'elle présente : fragmentation du pouvoir de décision, renforcement de la capacité d'initiative des gestionnaires locaux, développement de la responsabilité des élus vis-à-vis des électeurs, épanouissement des initiatives économiques locales, possibilité d'action plus grande de la société civile...

La protection efficace des affaires locales implique donc une réforme d'ensemble. C'est dans ce sens que l'on peut comprendre le discours royal du 12 octobre 1999 dans lequel Sa Majesté le Roi Mohamed VI précise que « si Notre choix porté sur la décentralisation est inébranlable, et pour conférer à celle-ci une dimension nouvelle, Nous ordonnons à Notre gouvernement de soumettre à Notre appréciation un projet de loi amendé permettant d'adapter le régime communal aux innovations de la vie locale et ce à la lumière des recommandations du 7^e colloque national qui ont reçu l'approbation de Notre vénéré père, que Dieu bénisse Son âme ».

1.2. Les principes de la gouvernance locale

1.2.1. Définition des principes

La gouvernance se base d'abord sur l'approche territoriale.

On peut dire que le 21^e siècle sera le siècle des territoires, des collectivités locales, des villes, de l'espace local... Le local constitue désormais la pierre angulaire de la gouvernance.

On peut constater cette orientation pour le cas du Maroc qui connaît depuis le début des années 90 un développement économique remorqué par des dynamiques territoriales. Il en est ainsi des grandes villes comme Casablanca, Tanger, Laâyoune, Marrakech, Fès. Il en est de même des régions qui constituent des pôles de développement économique et social.

Les politiques publiques sont de plus en plus saisies et élaborées dans le cadre d'une référence territoriale. Les différents textes de décentralisation adoptés depuis 1960 confirment cette constatation.

L'approche territoriale dans la gestion des zones défavorisées se justifie aisément. La complexité de la réalité qui nécessite la prise en considération des interrelations impose des réponses intégrées. Or celles-ci ne peuvent être basées que sur la prise en compte des rapports des sociétés humaines avec leur environnement.

L'approche territoriale devient incontournable pour deux raisons essentielles. Tout d'abord le local constitue un niveau adéquat qui permet au gestionnaire d'évaluer les échanges entre la société humaine et son environnement. En deuxième lieu, toutes les données qui paraissent théoriques et abstraites sur le plan national comme « l'empreinte écologique », « le rapport entre le social et l'économique », « la responsabilité » « la citoyenneté » deviennent sur le plan local plus visibles parce que plus concrets et tangibles.

Le principe de la subsidiarité active est une partie intégrante de la primauté de l'approche territoriale. Selon ce principe chaque niveau territorial ou chaque espace local est appelé à élaborer des réponses spécifiques à des problèmes communs. Cette règle implique donc la collaboration nécessaire entre le centre et la périphérie. Les problèmes épineux relatifs à l'éducation, la santé, l'eau, l'énergie, l'environnement, l'aménagement du territoire, la cohésion sociale ne peuvent être correctement pris en charge que dans le cadre d'une mobilisation des relations entre les différents niveaux territoriaux et les divers niveaux de gouvernance. Par voie de conséquence la primauté de l'approche territoriale n'implique aucunement une quelconque auto-

nomie des territoires. Chaque espace est une partie intégrante du territoire national, mais chaque espace est « confié » à une société sous condition de bonne gestion.

Deux grandes idées dominent le principe de subsidiarité.

Les différents niveaux de gouvernance assument une responsabilité commune. En ce sens l'importance devrait être accordée non seulement à la manière dont chaque acteur exerce ses attributions mais aussi et surtout à la façon dont les niveaux de gouvernance coopèrent entre eux. Chaque espace territorial doit par ailleurs élaborer les solutions particulières aux principes directeurs déterminés collectivement dans la mesure où les collectivités et les sociétés affrontent des défis communs mais les réponses les plus adéquates sont dans tous les cas spécifiques en raison de la diversité du local.

Le troisième principe est constitué par l'organisation des coopérations et des synergies entre les différents acteurs. La gouvernance est de nature à donner un sens collectif à la communauté. Ce sont les pouvoirs publics évidemment qui sont en mesure de susciter et d'organiser les dialogues et les collaborations entre les acteurs de l'action locale.

Cette capacité de l'État à organiser les synergies conditionne largement la conduite rationnelle du développement économique autour des projets communs. Ceci est plus évident sur le plan local car personne ne peut contester les initiatives d'un président de région ou de commune qui voudraient réunir les différents acteurs locaux.

L'organisation des coopérations des synergies et des partenariats nécessite toutefois un changement des mentalités des gouvernants et des agents publics et une modification des procédures.

Le changement culturel dans les comportements se justifie par le fait que les pouvoirs publics croyant détenir le monopole de l'intérêt général ont tendance à se situer au-dessus de la société dont ils sont pourtant issus. La coopération et le partenariat supposent l'idée d'égalité dans le langage et les catégories mentales, l'absence de contrainte et de procédures imposées. Ceci est particulièrement évident quand les pouvoirs publics veulent dialoguer avec les représentants des zones défavorisées et avec la catégorie marginalisée économiquement et socialement dont les catégories les plus éloignées du pouvoir et de ses codes.

La capacité à organiser et mobiliser les différents acteurs exige également un changement des procédures.

Les procédures devraient être assouplies pour renfoncer la liberté d'adaptation des agents publics afin qu'ils n'imposent pas à l'avance les modalités du dialogue. Le dialogue implique l'écoute et les influences mutuelles surtout quand il s'insère dans un partenariat à long terme. Une véritable coopération autour d'un projet commun nécessite une liberté de négociation et d'initiative des différents partenaires.

Le problème dans le partenariat qui implique par définition des échéances communes est que les pouvoirs publics et les autres acteurs n'ont pas les mêmes rythmes et les mêmes horizons. Les rythmes des pouvoirs publics sont déterminés par des procédures : le temps d'instruction des dossiers, le budget annuel, la programmation pluriannuelle, les échéances électorales... Par contre le rythme de la société relève à la fois de l'urgence et du long terme. Le partenariat implique la nécessité pour les pouvoirs publics de s'adapter aux rythmes des partenaires notamment par l'assouplissement des formalités et des procédures.

Ces grands principes de la gouvernance nous permettent de mieux saisir la souplesse et l'efficacité des techniques de gestion particulièrement utiles dans le cas des zones défavorisées.

1.2.2. Les techniques de gestion

On peut signaler à titre de rappel les modes de gestion classique des services publics et sur lesquels il est inutile de revenir dans le cadre de cette étude : il s'agit de la régie directe, de la régie dotée de l'autonomie financière, de la régie intéressée, des établissements publics, de l'affermage, de la gérance, de la concession...

Une mention particulière doit être réservée à la gestion déléguée inscrite pour la première fois dans les chartes communale et provinciale de 2002. Le concept de gestion déléguée ou délégation de service public constitue une notion générique en ce sens qu'elle a été inventée par la doctrine pour regrouper l'ensemble des montages juridico-financiers élaborés par les collectivités locales et les opérateurs privés. En d'autres termes, la gestion déléguée recouvre à la fois les différents modes de gestion préexistants comme la concession, l'affermage, la gérance, la régie intéressée...et les différentes conventions de délégation dont l'étendue se situe entre un maximum et un minimum.

Ce mode de gestion s'est imposé dans notre droit public en tant que conséquence logique et linéaire des profondes mutations structurelles et fonctionnelles qui touchent l'ensemble des services publics nationaux et locaux.

La gestion déléguée est de nature à renforcer le sens entrepreneurial des autorités locales décentralisées en raison de ses atouts. Elle permet aux collectivités locales de dépasser le choix entre gestion publique et gestion privée et de se libérer des soucis financiers tout en leur facilitant la maîtrise indirecte de la gestion du service public. La collectivité locale peut chaque fois qu'elle manque de moyens recourir à des groupes privés capables de mobiliser une technologie moderne et de grands capitaux. La gestion déléguée est donc une technique susceptible de contribuer à la création de nouveaux emplois.

Le législateur a procédé également au renforcement de la coopération des collectivités locales avec comme objectif la consolidation de l'initiative des élus locaux pour la création des projets économiques. Les communes, les préfetures ou provinces et les régions peuvent conclure entre elles des conventions de coopération ou de partenariat pour la réalisation d'un projet d'intérêt commun ne justifiant pas la création d'une personne morale de droit public ou privé. Les délibérations relatives à la création ou la participation à un groupement fixent notamment de façon concordante après accord entre les parties associées l'objet, la dénomination, le siège, la nature ou le montant des apports et la durée du groupement.

On doit relever à cet égard deux dispositions importantes pour la bonne gestion des zones défavorisées. Il s'agit des facteurs de nature à renforcer la coopération des entités locales favorisées avec des zones défavorisées.

En premier lieu le Premier ministre peut décider d'adjoindre d'office pour cause d'utilité publique, par décret motivé, pris sur proposition du ministre de l'intérieur une ou plusieurs autres collectivités locales à un groupement constitué ou à constituer, après consultation du ou des conseils élus concernés. Ce décret détermine, le cas échéant, les conditions de participation du groupement des entités concernées.

En second lieu le législateur précise que les collectivités associées sont représentées au sein du conseil de groupement au prorata de leur apport et au moins par un délégué pour chacune des entités membres. Il est clair que le législateur a abandonné le principe de la représentation égalitaire au profit de la règle de la représentation proportionnelle en fonction des apports de chaque collectivité locale. L'objectif de cette règle est de lutter contre les réticences des collectivités locales dotées de ressources économiques et financières et d'éliminer les obstacles juridiques et psychologiques qui inhibaient les initiatives de coopération et des financements croisés.

Sur le plan régional, le législateur a prévu dans la loi du 2 avril 1997 les comités inter-régionaux de coopération dont la structure et le régime juridique ressemblent à ceux des groupements de collectivités locales.

Les chartes de décentralisation ont mis en relief l'importance de l'association et du partenariat avec la société civile.

Les conseils communaux, préfectoraux ou provinciaux et régionaux peuvent engager toutes les actions de coopération d'association ou de partenariat de nature à promouvoir le développement économique social et culturel des collectivités avec l'administration, les autres personnes morales de droit public, les acteurs économiques et sociaux privés et avec toute autre collectivité ou organisation étrangère. Les conseils élus examinent et approuvent notamment les conventions de jumelage et de coopération décentralisée. Ils

décident de l'adhésion et de la participation aux activités des associations des pouvoirs locaux et de toutes formes d'échanges avec des collectivités territoriales étrangères après accord de l'autorité de tutelle et dans le respect des engagements internationaux du Royaume.

La création de centres de prestations publiques regroupées (CPPR) constitue une technique originale de gestion des zones défavorisées pour améliorer le cadre de vie des citoyens concernées¹. Les expériences étrangères sont édifiantes à cet égard.

Ces centres se caractérisent par trois traits.

Il s'agit d'abord de regrouper plusieurs services en un lieu unique. L'implantation du centre doit être la plus proche des zones défavorisées : zones rurales, quartiers périphériques, zones montagneuses ou arides...Il peut être situé près des services d'une commune, d'une école, d'une coopérative. Le nombre des centres sera essentiellement fonction de la densité de la population.

Les centres de services publics sont appelés à exercer une compétence polyvalente. Cette polyvalence nécessite une coopération étroite entre les diverses structures administratives concernées ainsi que l'utilisation rationnelle de l'ensemble des moyens humains, matériels et financiers dont elles disposent. La diversité des prestations de service public de ces institutions se matérialise par une gestion globale et particularisée des problèmes et des besoins.

Le centre peut fournir des prestations administratives comme l'octroi des documents et des autorisations... des prestations sociales notamment dans les domaines de l'éducation, de la santé, de la prévoyance sociale...des prestations économiques dans les domaines du commerce, de l'investissement et du développement en général.

Il est évident que ces centres de prestations publiques regroupées constituent une solution efficace aux maux qui grèvent la gestion des zones défavorisées comme l'éloignement physique des services publics, le saupoudrage des structures administratives, la sous-administration des zones arides ou montagneuses, des quartiers périphériques et des bidonvilles...

1.3. Le rôle des tribunaux administratifs

1.3.1. Le rôle de clarification du droit des collectivités locales

Le développement économique et social implique au préalable que les compétences décentralisées soient clairement définies et distinctes par rapport aux compétences de l'État. Or, les affaires locales dans le système décentralisé marocain se caractérisent par l'imprécision et l'incertitude. Les dispositions qui attribuent compétence aux organes élus sont d'une remarquable imprécision. Les chartes communales et régionales affirment que le conseil communal et le conseil régional règlent les affaires locales.

Le cas des affaires régionales est plus problématique. Les compétences régionales présentent cette particularité d'être à la fois des compétences nationales et locales. Il suffit de revoir la liste des attributions conférées à la région; il s'agit particulièrement des affaires régionales suivantes : promotion de l'emploi, du sport, des activités socioculturelles, protection de l'environnement.

Le juge administratif sur la base de recours juridictionnel direct ou à l'occasion de son contrôle sur la tutelle de l'opportunité devrait en principe préciser les critères de différenciation; autrement la région risque d'être transformé en auxiliaire de l'État. Le développement local suppose une liberté d'action des collectivités locales dans des secteurs clairement délimités.

1. A. Akla, Les centres de prestation publiques regroupées : services publics de proximité REMALD 2003 n° 51-52 p.55

Par ailleurs, il est souhaitable que le juge administratif nous éclaire sur le sens exact des différentes formules utilisées par le législateur pour conférer les compétences au conseil régional. Selon l'article 7 de la loi, le conseil régional examine et vote...élabore... fixe ...engage...décide...adopte...veille.... Est ce que ces expressions signifient pratiquement la même chose ou est ce que cette diversité de formules implique une intensité variable dans l'exercice des différentes catégories de compétences ?

De même le juge administratif est appelé à clarifier l'une des grandes techniques de promotion du développement local : il s'agit du contrat.

En effet les chartes de décentralisation et plus particulièrement la loi relative à l'organisation de la région prévoient différents procédés qui impliquent des relations de nature contractuelle soit entre l'État et les collectivités locales soit entre ces derniers et les opérateurs privés : il en est ainsi de la personnalité morale et de l'autonomie financière de la collaboration, de la coopération, de la coordination, des compétences conjointes comme l'environnement, le sport, l'emploi et la formation professionnelle...

La loi du 3 octobre 2002 portant charte communale met en relief la contractualisation progressive de l'action locale. Certaines dispositions sont significatives. Ainsi, l'article 36 consacré au développement économique et social précise que le conseil communal propose les actions à entreprendre en association ou en partenariat avec l'administration, les collectivités locales ou les organismes publics et décide de la conclusion de tout accord ou convention de coopération ou de partenariat, propres à promouvoir l'équipement et le développement économique et social avec l'État, les collectivités territoriales, les organismes publics et les acteurs sociaux.

Les collectivités locales utilisent la technique contractuelle dans le cadre des actions de partenariat, propre à promouvoir l'équipement et le développement économique et social avec l'État, les collectivités territoriales, les organismes publics et les acteurs sociaux.

Les collectivités locales utilisent la technique contractuelle dans le cadre des actions de partenariat. Cependant cette floraison contractuelle devrait amener le juge administratif à répondre à un certain nombre d'interrogations pour dissiper l'inquiétude et le doute de certains acteurs locaux. En effet, en quoi consiste la nature de ces contrats ? Quels sont les conséquences de ces accords et les effets de la contractualisation ? Est ce qu'on est en présence de véritables contrats ?

Il faut noter que certaines conventions conclues entre l'État et les collectivités locales ou entre les collectivités locales et les établissements publics peuvent s'analyser beaucoup plus comme des déclarations d'intention que comme d'authentiques contrats. Bien plus, certaines conventions s'apparentent à des compromis politiques susceptibles d'être modifiés à tout instant. Or la relation contractuelle implique l'acceptation des parties à la suite d'une négociation où chacun des acteurs défend ses intérêts. Elle suppose également des obligations pour ses signataires. La pratique montre néanmoins que les conventions de partenariat restent parfois lettre morte ou sont appliquées partiellement.

Il est possible de penser que la nature de l'activité politique est plus ou moins allergique à la technique contractuelle. On peut se demander si les personnes publiques peuvent par contrat lier leur compétence pour l'avenir en renonçant à modifier ultérieurement leur politique ? Peuvent-elles être condamnées par le juge si elles n'ont pas respecté leurs engagements contractuels pour des motifs d'opportunité politique ?

On ose espérer que le contentieux administratif local donnerait les solutions les plus adéquates pour favoriser encore le développement local.

Parmi les plus récents et les plus originaux ? du développement local, on peut citer la gestion déléguée. Cette dernière a connu des applications à Casablanca et Fès. La gestion déléguée permet aux collectivités locales de se retourner vers de grands groupes privés capables de mobiliser une grande technologie et de grands capitaux à l'occasion de la gestion des services locaux.

Le projet de révision de la charte communale opère une consécration de principe de ce mode de gestion des services publics et infrastructure de base. Il affirme que le Conseil Communal décide de la création et de

l'organisation des services publics communaux et de leur gestion soit par voie de régie directe, de création ou d'association à des établissements publics communaux ou intercommunaux, de concession ou de toute autre forme de gestion déléguée.

Or le concept de gestion déléguée n'est pas défini par le législateur. Plusieurs interrogations restent sans réponse. La gestion déléguée est-elle réservée uniquement aux services publics industriels et commerciaux ou bien concerne-t-elle également les services publics administratifs? Par ailleurs, la liste des services publics concernés prévue par le projet est-elle limitative ou indicative?

De même comment délimiter la frontière entre marché public et gestion déléguée de service public? En effet l'article 2 du décret du 30 décembre 1998 fixant les conditions et les formes de passation des marchés de l'État, qui est d'ailleurs applicable aux collectivités locales, exclut de son champ d'application les contrats de concession de service public. Certes, il existe certains critères de différenciation : exécution même du service public ou simple participation à ce dernier, redevances payées par les usagers calculées en fonction des coûts assumés par l'entreprise et d'une marge acceptée par la collectivité, prestations répétitives ou prestation individualisée, relations directes avec les usagers ou avec la collectivité contractante, autonomie d'organisation du service ou exécution sous les ordres de services.... Or il faut remarquer que tous ces critères de délimitation ne sont pas déterminants.

Ainsi, selon le droit public français, on peut être en présence d'un marché public même si l'Administration ne verse pas un prix. À l'inverse, il a pu exister des concessions sans redevance, perçues auprès des usagers. De même la gestion déléguée de l'enlèvement des ordures ménagères implique comme le marché public une relation directe avec la collectivité locale. Cela signifie que le versement d'une certaine somme au cocontractant par la collectivité n'empêche pas le contrat de demeurer une convention de délégation de service public.

Dans le même sens, le marché d'entreprise de travaux publics en France est considéré par certains auteurs comme une gestion déléguée malgré les apparences d'appellation. Ce marché comporte une rémunération dont le calcul est basé sur les résultats de l'exploitation du service.

L'une des missions urgentes du juge administratif est de contribuer à la délimitation de ces deux instruments fondamentaux du développement local. Les décideurs publics ne peuvent rester indéfiniment dans l'expectative lorsqu'ils envisagent de déléguer tel ou tel service. Or la première des urgences est de définir précisément ces contrats.

On ne devrait pas compter sur l'éventuelle intervention du législateur. La gestion déléguée est une notion générique, et il y a le risque que celle-ci « noyauté » en quelque sorte une catégorie, celle des délégations alors que la pratique actuelle invente divers montages juridico-financiers. Cependant, le législateur peut donner une liste des modes de gestion qui relèvent de la catégorie, mais cette liste n'empêche pas les acteurs publics locaux d'adapter leurs contrats à leurs besoins spécifiques.

Si on veut attendre que le juge administratif prenne position, il est certain qu'il procédera par étapes successives, ce qui signifie que les éclaircissements seront étalés dans le temps.

Que la délimitation soit opérée par le législateur ou le juge administratif, on peut proposer deux possibilités. Dans une première hypothèse, il est possibles de soumettre la gestion déléguée et les marchés publics à un code unique, celui de l'achat public ou des contrats publics. Ce premier cas de figure confirme l'idée d'un rapprochement des délégations et des marchés publics malgré les éléments de différence précités. Cependant, le législateur ou le juge administratif sont invités à apporter davantage de clarification sans qu'il y ait nécessairement une fusion totale des deux catégories juridiques. Autrement, l'identification de la gestion déléguée dépendra d'un autre concept encore plus générique celui de « contrats publics ».

La seconde proposition qui est plus réaliste consiste pour le législateur ou le juge à donner une définition simple et claire de la gestion déléguée afin de permettre aux collectivités locales d'engager des procédures sans risque de recalification des contrats conclus. La gestion déléguée pourrait se définir comme étant le

contrat par lequel une personne publique confie à une entreprise privée ou publique le soin de gérer un service public, le cas échéant en assurant la maîtrise des travaux et investissements nécessaires au service, en assumant la responsabilité financière, et en se rémunérant principalement sur le résultats de l'exploitation (usagers, recettes complémentaires, recettes publicitaires, locations, aides...).

1.3.2 Le rôle de protection des acteurs économiques locaux

D'une façon synthétique, la protection des tribunaux administratifs s'est focalisée de façon très évidente, en raison du grand nombre de décisions rendues, sur des domaines où le droit de propriété au sens large est mis en jeu.

Il s'agit d'abord de la liberté d'entreprendre garantie par la constitution. Elle est visiblement bien protégée par le juge administratif. Celui-ci annule les décisions qui limitent l'exercice d'un certain nombre d'activités. C'est le cas du refus d'autoriser l'ouverture d'une officine pharmaceutique, du retrait d'autorisation d'une école privée, de la fermeture d'une boulangerie, d'une saisie-arrêt, du retrait d'une exploitation d'un café pour motif de violation des mesures d'hygiène, du refus d'autoriser le propriétaire de construire des locaux commerciaux à la place du cinéma qu'il possède.

Le deuxième domaine concerné par la protection est celui des impôts et taxes. Les décisions de justice, à cet égard, sont très nombreuses. Ainsi pour le tribunal administratif de Fès, les recours dirigés contre l'Administration fiscale constituent 40,58 % des recours intentés durant la période allant du 23 mars 1994 au 26 janvier 1995.

Le juge administratif adopte des décisions qui donnent satisfaction aux requérants. Il en est ainsi de l'annulation du refus de faire bénéficier le requérant d'une réduction d'impôt en matière d'investissements industriels, de la soumission par erreur d'un immeuble à la taxe sur les terrains non bâtis. On peut mentionner aussi le sursis accordé à l'exécution des mesures particulières de perception des taxes et redevances comme l'état exécutoire. Il en est de même de la contrainte par corps, tant que cette procédure n'a pas atteint le stade de l'exécution auquel cas c'est le tribunal de 1^{re} instance du lieu de l'exécution qui devient compétent.

Dans le même sens de libéralisme, le juge des référés a fait également preuve d'une grande audace en décidant qu'il peut procéder lui-même à l'exécution d'un jugement annulant la décision de fermeture d'un établissement commercial du moment que cette exécution ne dépend pas de l'intervention directe de l'administration et que la fermeture engendre un dommage inévitable et irréparable

1.4. Les cours régionales des comptes

Les raisons qui expliquent et justifient la contribution des cours régionales des comptes à la démocratie locale sont nombreuses et variées. Elles se caractérisent même par une véritable interdépendance, mais on peut, malgré leur interconnexion les classer en deux catégories. Il y a des raisons qui sont plus explicites et plus connues que d'autres.

La consécration constitutionnelle des cours régionales des comptes en 1996 s'explique en premier lieu par les irrégularités financières qui ont caractérisé jusque là la gestion des finances locales.

Ce point de vue est confirmé par le discours politique. Ainsi Sa Majesté Le Roi Mohammed VI a affirmé dans le discours susmentionné qu'il porte un intérêt éminent « au contrôle des deniers publics, en considération du rôle important qu'assument ces instances au niveau de la rationalisation des dépenses publiques, l'assainissement de la gestion de la chose publique et la moralisation de ses services, ce qui est de nature à

contribuer au renforcement des assises de l'État de droit, élargir le champ de la démocratie, généraliser les principes de transparence et de contrôle, servir l'intérêt général et consolider la décentralisation et la déconcentration en tant qu'instruments modernes de gestion administrative ». Sa Majesté Le Roi est encore plus direct lorsqu'il précise qu'il s'agit de « prémunir l'action administrative contre tous les dérapages et déviations et orienter les comportements des responsables dans la bonne direction fondée sur la bonne moralité, le contrôle et le dévouement au service de l'intérêt général... »

La presse nationale s'est fait d'ailleurs l'écho des malversations, des détournements de deniers publics et des actes de corruption, surtout depuis le début des années 90. Les juridictions financières sont donc appelées à contribuer à la moralisation de la gestion financière des collectivités locales.

Cette contribution est d'autant plus positive que la gestion des collectivités locales se caractérise par deux traits majeurs. En effet, les élus locaux sont souvent mûs par des soucis électoralistes qui pèsent négativement sur la gestion publique. Par ailleurs, les élus sont de véritables gestionnaires de budgets. Même si l'autonomie financière n'est pas réelle, la gestion financière constitue l'un des aspects majeurs de l'action des acteurs locaux.

En second lieu, il semble que la contribution des cours régionales des comptes à la démocratie locale s'explique aussi par l'insuffisance de la tutelle administrative. Ce contrôle s'exerce avant l'exécution d'un certain nombre d'actes comme les budgets, les emprunts, les ouvertures de nouveaux crédits, les marchés publics... Or ce contrôle préalable n'est pas de nature à assurer une saine gestion des deniers publics. Une fois les décisions sont approuvées, les autorités locales élues sont déliées pratiquement de tout contrôle et la règle de droit n'est pas toujours respectée par les institutions locales au niveau de l'exécution.

L'intervention des cours régionales des comptes ne fera pas double emploi avec le contrôle de légalité exercée par les autorités de tutelle et encore moins le contredit. L'approbation ne signifie pas certification de la régularité de l'acte. Les cours régionales des comptes sont destinées à instituer la transparence financière dans la gestion des finances locales. Ce sont des juridictions financières composées en principe de magistrats chargés d'appliquer une procédure de nature juridictionnelle... La transparence qui découlerait naturellement de l'intervention de ces juridictions dans la gestion financière et comptable complétera utilement et heureusement la transparence administrative engendrée par l'intervention des tribunaux administratifs.

La troisième raison est plutôt de nature structurelle.

En effet, depuis 1976 la décentralisation administrative ne cesse de se développer. Bien plus, on assiste à une évolution lente et profonde du processus décentralisateur. Toutefois, l'action locale devient de plus en plus illisible en raison de la territorialisation et de la satellisation de l'action publique locale. Ce mouvement constitue un obstacle au bon fonctionnement de la démocratie locale dans la mesure où ce dernier implique la maîtrise par les élus des politiques qu'ils entendent conduire et l'information des citoyens, condition *sine qua none* de leur participation à la vie locale.

Depuis les années 60 la gestion locale s'est caractérisée par une gestion de nature hiérarchique et verticale, de l'État vers les collectivités locales. Cette gestion a tendance à devenir une gestion territoriale plus horizontale où les besoins publics sont définis non plus au centre mais à la périphérie, sur des territoires hétérogènes avec un pouvoir politique fragmenté. Le territoire plus que l'appareil d'État a tendance à constituer le lieu de la définition des besoins publics. La lisibilité de la politique publique locale devient de plus en plus difficile à lire et à comprendre en raison de la dispersion du territoire.

L'administration locale s'est de plus en plus satellisée. Hors du budget, la gestion de plus en plus de services publics locaux est confiée à des structures privées comme les sociétés privées délégataires de services publics, les associations, les sociétés d'économie mixte...

Ce mouvement est consolidé par la nouvelle charte communale. Elle précise notamment que le conseil communal « décide de la conclusion de tout accord ou convention de coopération ou de partenariat, propres

à promouvoir l'équipement et le développement économique et social avec l'État, les collectivités territoriales, les organismes publics ou privés et les acteurs sociaux ».

Les cours régionales des comptes seront appelées à exercer une régulation bénéfique à l'occasion de l'examen de gestion des structures intercommunales et des satellites... Elles vont donc jouer un rôle positif dans le changement local à travers notamment l'information des élus.

Un autre facteur explique l'opportunité de la création des cours régionales des comptes. Il s'agit du développement de l'activité économique des collectivités locales. En effet, il est plus facile pour le contribuable d'apprécier la gestion des services publics administratifs que celle des services publics de nature économique. On peut à la limite parler de paradoxe : la marge d'appréciation est plus difficile alors que les services industriels ou commerciaux présentent plus de risques. La nouvelle charte communale a développé les responsabilités locales, ce qui implique logiquement un développement de l'interventionnisme économique. Il suffit de jeter un coup d'œil sur la manière dont le projet a sérié les compétences et attributions des communes. Il devient donc de plus en plus difficile pour les citoyens de mesurer les conséquences des décisions prises.

Par contre l'absence de contrôle ne peut que faciliter les dérives de l'action publique locale. L'intervention des cours régionales des comptes sera d'autant plus positive et déterminante qu'elle portera sur les secteurs à risques les moins facilement mesurables par les citoyens locaux.

Les textes relatifs à la décentralisation mettent en relief le pouvoir juridiquement prédominant des assemblées délibérantes notamment les conseils communaux et les conseils régionaux. La raison réside dans le fait que les conseils communaux sont élus au suffrage universel direct et que les conseils régionaux assument de grandes responsabilités économiques et sociales.

Mais en fait souvent la réalité du pouvoir est détenue par l'exécutif local, élu ou nommé. Le développement continu des responsabilités locales et les exigences de la gestion quotidienne ont renforcé la présidentialisation du pouvoir local. Les affaires de corruption concernent surtout les exécutifs élus et rarement les membres des assemblées locales.

L'implication des élus au sein de l'assemblée délibérante et des citoyens est nécessaire pour contrebalancer un exécutif local aux responsabilités de plus en plus importantes afin d'assurer un meilleur fonctionnement de la démocratie locale. Le contrôle sous ses différentes formes exercé par les cours régionales des comptes est susceptible de faciliter l'information des élus de l'opposition et de la majorité. Or, ceci ne fera que renforcer le contrôle de l'assemblée délibérante sur le pouvoir exécutif et éviter éventuellement la confiscation du pouvoir local. Les cours régionales des comptes seront alors en mesure de déterminer les dysfonctionnements de la démocratie locale qui accroissent les risques de gestion locale.

2. Les grands secteurs

Les grands secteurs de la décentralisation et du développement local sont au nombre de trois : les compétences communales, les zones défavorisées et le rôle de la femme.

2.1. *Les compétences communales*

Les compétences communales constituent un secteur stratégique pour le développement local.

Le nouveau rôle du conseil communal se caractérise par les traits particulier suivants : l'originalité de la

technique de répartition des compétences, l'approche nouvelle de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion et l'importance de la coopération et du partenariat.

2.1.1. L'originalité de la technique de répartition des compétences

Le législateur a appliqué la méthode adoptée dans la loi relative à l'organisation de la région pour la répartition des compétences. Il distingue les compétences propres et les compétences transférables. Ce procédé constitue une approche dynamique. Le pouvoir central va participer à la détermination progressive du contenu des compétences du conseil communal en se basant sur une adaptation quantitative et qualitative en fonction de l'évolution économique et sociale de la décentralisation administrative.

Cette technique implique un aveu implicite de l'existence d'une série de compétences exercées à l'échelon national qu'il est souhaitable de transférer aux entités communales pour réaliser l'adéquation et la rapidité dans le processus décisionnel.

Les compétences transférées appellent quatre remarques : l'expression « notamment » utilisée par le législateur signifie que la liste de ces compétences est une liste ouverte ; en d'autres termes les pouvoirs publics peuvent étendre cette liste pour inclure d'autres attributions. En outre, le conseil communal ne peut exercer les compétences transférées que par un transfert effectif de ces compétences par des décisions ; et c'est l'État qui fixe le moment convenable et l'étendue réelle de ce transfert dans le cadre de son pouvoir discrétionnaire. Par ailleurs la généralité des dispositions permet à l'État d'intervenir de deux façons pour opérer le transfert : ou bien le transfert est effectué d'une manière globale dans un ou plusieurs domaines déterminés au profit d'une ou de plusieurs communes, et ce procédé aboutit à l'abandon par l'État de ces domaines, ou bien le transfert est réalisé par différentes tranches au profit d'une ou de plusieurs communes à l'exclusion d'autres et cela dans certains secteurs et pour une durée déterminée. Enfin, on peut relever le caractère positif de la position du législateur exprimée dans l'article 43 dernier alinéa de la charte communale selon lequel « Tout transfert de compétences est accompagné obligatoirement par un transfert des ressources nécessaires à leur exercice Il est effectué selon le cas, par l'acte législatif ou réglementaire approprié »

2.1.2. La nouvelle approche de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion

L'approche traditionnelle de la décentralisation a méconnu directement la question de la pauvreté. Aussi bien la charte de 1960 que celle de 1976 n'ont pas attaché d'importance au rôle de la décentralisation en tant qu'instrument de lutte contre la pauvreté. Mais cette insuffisance n'est en réalité que la conséquence logique d'un phénomène plus global : la marginalisation du droit en tant que cadre d'amélioration des conditions de vie du citoyen.

Il est certain que les chartes de 1960 et de 1976 font référence à la pauvreté mais d'une façon implicite notamment à travers « l'étude et l'examen du plan de développement économique et social ». Si les dispositions relatives à la continuité, la neutralité l'efficacité et l'adaptabilité des services publics sont rares ou exceptionnelles, les mécanismes de protection des minorités au sens économique et social comme les pauvres, les handicapés, les nomades, les habitants des bidonvilles ne sont pas prévus par les chartes précitées. C'est de là que vient l'importance de la nouvelle charte communale. Le législateur adopte une approche moderne du phénomène de la pauvreté et de l'exclusion. On a d'ailleurs constaté cette nouvelle orientation à travers l'exposé des nouvelles attributions dans ce domaine. On peut dire qu'il s'agit effectivement de la première loi de décentralisation qui comporte différentes dispositions relatives à la pauvreté et l'exclusion.

Il paraît que les pouvoirs publics sont devenus conscients des limites qui caractérisaient l'approche clas-

sique à cet égard et de la nécessité d'aborder cette question épineuse dans le cadre d'une approche intégrée basée sur de nouveaux concepts dans le système de décentralisation.

La nouvelle charte se réfère à un certain nombre de notions et de concepts qui vont faire partie pour la première fois du droit positif de la décentralisation administrative communale : il s'agit essentiellement du développement de la conscience collective pour l'intérêt public local, de l'amélioration du cadre de vie, de la prévention, de l'environnement, de la promotion de la solidarité, du développement du mouvement associatif, des actions d'assistance, de soutien, de solidarité et de toute œuvre à caractère humanitaire et caritatif, des programmes d'aide de soutien et d'insertion sociale des handicapés et des personnes en difficulté, de lutte contre l'analphabétisme...

Même si la charte communale n'utilise pas les mots « pauvreté » et « exclusion », les concepts précités impliquent ces deux notions. On peut relever particulièrement les termes suivants : solidarité, aide et soutien, insertion sociale, œuvre humanitaire et caritative, personnes en difficulté...

Cette approche globale implique la nécessité de prendre en considération la totalité des droits qu'ils soient civils, politiques, culturels ou économiques et sociaux et cela dans le but de réaliser une protection effective et réaliste. Cette manière de voir correspond parfaitement au nouveau concept de l'autorité qui se caractérise par l'interdépendance entre les droits et les différents intérêts à protéger.

Cette nouvelle approche de la décentralisation dans ses relations avec la pauvreté et l'exclusion va jouer un rôle positif dans le renforcement des autres instruments juridiques créés par l'État pour lutter contre la pauvreté. Il s'agit de certaines techniques et institutions parmi lesquelles on peut citer particulièrement la loi n° 10.79 relative au micro-crédit qui constitue un moyen de lutte contre la pauvreté et d'intégration des couches défavorisées et la loi n° 12.99 portant création de l'Agence de développement social dont l'objectif est de participer au financement des activités de développement social dans certains domaines vitaux comme l'eau, l'électricité, les routes, l'alphabétisation...

2.1.3. La coopération et le partenariat

La nouvelle charte a mis en relief l'importance de la coopération et du partenariat puisqu'elle a consacré tout un article à ces techniques d'action et d'intervention (article 42). La lecture attentive de cet article nous permet d'affirmer que le législateur considère implicitement que la contractualisation est devenue un véritable levier pour le développement économique et social. Cet aspect est renforcé par la vivacité croissante du phénomène associatif sur le plan local. Il y a une relation très étroite entre ces deux tendances. D'ailleurs selon l'article 41 le conseil communal a pour mission de développer la conscience collective pour l'intérêt public local, d'encourager le mouvement associatif, de développer la participation et le partenariat avec les associations et organisations à caractère social et humanitaire.

Comment peut-on expliquer cette orientation nouvelle vers la contractualisation ?

Il y a d'abord une raison qui relève de la logique juridique : aucune norme constitutionnelle ou législative ne s'oppose à ce que les communes passent des conventions avec les acteurs locaux. En outre le législateur considère qu'il y a un rapport naturel entre la décentralisation et la contractualisation. Ces deux notions sont basées sur deux principes communs : l'autonomie et la responsabilité. Dans le même sens il semble que le législateur a été encouragé par la mutation sensible et progressive de la conception même de l'autorité publique. Se matérialisant essentiellement dans le déclin de la décision unilatérale au profit des techniques de négociation la gestion par circulaires et par des ordres est appelée à se réduire pour laisser la place de plus en plus à la négociation et à la contractualisation. La concertation devient de plus en plus une règle de conduite en matière politique et administrative. La technique contractuelle qui devient l'instrument naturel de

concrétisation du partenariat est l'une des conséquences obligées du renforcement des compétences. La nouvelle charte communale constitue un bel exemple à cet égard : le législateur, après avoir déterminé avec un grand détail les compétences a réservé l'article 42 dans sa totalité à la coopération, l'association et le partenariat. La contractualisation permet, entre autres, à la collectivité locale d'obtenir des financements extérieurs pour ses propres projets en les adaptant de façon intelligente aux conditions précisées au départ par le cocontractant

Il est important de noter que cette orientation générale constitue un indice absolu que la décentralisation administrative connaît une évolution profonde au niveau de sa nature interne. ? Cette mutation réside dans le passage progressif d'une décentralisation traditionnelle ou classique basée sur l'intervention de deux catégories d'acteurs à savoir l'élu local et le représentant du pouvoir central (le gouverneur) à une décentralisation moderne fondée sur l'action conjuguée de plusieurs acteurs : les élus, le représentant de l'État, les acteurs économiques et sociaux, les associations, la société civile, les citoyens...

Mais le législateur, pour étendre et renforcer les compétences du conseil communal, s'est inspiré certainement d'un ensemble de notions, de concepts qui ont constitué pour lui autant de piliers pour opérer cette détermination spectaculaire des attributions.

2.2. Les zones défavorisées

La notion de zone défavorisée nous renvoie directement à deux éléments fondamentaux. Elle constitue d'abord un espace, un territoire. Elle relève du local par opposition au national. Cette notion implique aussi qu'il s'agit d'un espace désavantagé, handicapé par un certain nombre de facteurs en comparaison avec les zones favorisées du territoire national.

Mais la notion de zone défavorisée correspond elle-même à une variété de situations, une diversité de territoires et d'espaces.

On peut relever en premier lieu les zones désertiques. Ces régions s'étendent au sud de l'Atlas à la latitude de Figuig dans le Maroc oriental mais sont nettement décalées vers le sud au-delà de l'Anti-Atlas le long du littoral atlantique.

La zone défavorisée recouvre également d'autres espaces plus ou moins urbains : il s'agit particulièrement des zones montagneuses, des zones rurales et au sein des zones urbaines on peut relever toute une série de situations : les zones d'habitat anarchique, les quartiers périphériques, les bidonvilles...

Malgré leur diversité les zones défavorisées se caractérisent par des traits communs qui peuvent être résumés en trois points : la faiblesse voire l'absence parfois des structures administratives d'encadrement, l'insuffisance des prestations de service public et un sous-développement social suffisamment caractérisé.

L'insuffisante densité géographique des services publics essentiels est visible dans les zones urbaines. Ainsi à titre d'exemples les services postaux, hospitaliers et éducatifs... ne sont pas en nombre suffisants en raison de l'urbanisation accélérée que connaissent les villes marocaines. Le nombre des établissements d'enseignement supérieur demeure inadéquat par rapport au nombre sans cesse croissant des étudiants même si les pouvoirs publics ont commencé ces dernières années à rectifier le tir par la création de nouvelles facultés.

Dans les zones péri-urbaines comme les bidonvilles les services publics fondamentaux ne sont pas suffisants particulièrement dans les domaines de l'éducation, de la santé, de la salubrité, des loisirs, de l'ordre public.... Ces insuffisances sont encore flagrantes dans les zones rurales.

Même lorsqu'ils existent, l'implantation des équipements n'est pas dictée par la fréquence des besoins. En outre les services publics ne sont pas rassemblés en des lieux judicieusement choisis pour assurer la

satisfaction adaptée des besoins éprouvés par la population. Les équipements publics comme la route ou la piste, l'adduction d'eau et d'électricité, le dispensaire, l'école, la recette postale, le logement, le souk ou la zone commerciale ou industrielle ne sont pas rationnellement implantés afin de permettre aux usagers de mener une vie quotidienne équilibrée.

La crise des structures est encore plus visible dans les zones désertiques. Ces régions constituent certainement au Maroc le milieu le plus difficile. Outre l'éloignement des services publics ces zones se caractérisent par des chaleurs excessives, la violence des vents, la rareté de l'eau, le manque de protection végétale, les inondations...

Tous ces handicaps représentent des facteurs limites qu'il est difficile de surmonter.

Ces défaillances qui caractérisent les zones défavorisées contredisent directement ou indirectement une série de principes.

L'insuffisante densité géographique des services publics est en contradiction avec le principe d'égalité : l'égalité des citoyens devant le service public. Le statut ou la loi du service doit être la même pour tous ; le service public doit fonctionner dans les mêmes conditions à l'égard de tous les usagers mais l'éloignement physique contredit surtout l'égalité de tous les citoyens à bénéficier des prestations publiques de l'État et des collectivités locales.

Cet éloignement heurte indirectement la règle de la gratuité des services publics essentiels dans la mesure où il entraîne des déplacements, et par conséquent des frais supplémentaires pour les administrés qui veulent bénéficier des prestations publiques. La faiblesse des structures des services publics viole également le droit du citoyen usager à l'adaptation constante du service public qui correspond au devoir des responsables du service de respecter une véritable loi du progrès.

Dans quelle mesure la décentralisation et la gouvernance favorisent-elles une gestion efficace et équilibrée des zones défavorisées ? C'est à cette double question que l'on va essayer de répondre dans deux parties distinctes.

Pour prendre en considération les particularités des zones défavorisées, le Maroc a opté pour la décentralisation administrative. Ceci apparaît nettement sur les plans communal et régional. La décentralisation justifie d'ailleurs la nécessité de développer les zones défavorisées sur la base de deux principes apparemment contradictoires : le droit à l'égalité et le droit à la différence.

Plusieurs éléments montrent que les pouvoirs publics ont voulu par la décentralisation remédier aux problèmes aigus que connaissent les zones défavorisées.

En premier lieu on peut noter le fait que la première charte communale de 1960 dans son premier article se réfère explicitement à la distinction entre commune urbaine et commune rurale. L'article 52 précise que les communes rurales constituent les cellules de base pour les travaux ruraux. À ce titre elles bénéficient d'attributions particulières dans les domaines administratif, économique, social et financier. La charte de 1976 n'a pas repris cette distinction entre commune urbaine et commune rurale. Le législateur a certainement misé sur la souplesse et l'adaptation de la gestion locale que procure la décentralisation.

La notion de zone défavorisée apparaît plus clairement mais en filigrane dans les attributions et les compétences largement détaillées pour la première fois par la charte communale de 2002.

L'une des grandes particularités de ces compétences est qu'elles concernent la lutte contre le sous-développement économique et surtout social des populations défavorisées. On se contentera de citer les expressions les plus significatives : actions de proximité de nature à mobiliser le citoyen, à développer la conscience collective pour l'intérêt public local, à organiser sa participation à l'amélioration du cadre de vie, à la préservation de l'environnement, à la promotion de la solidarité et au développement du mouvement associatif... Toutes actions d'assistance, de soutien et de solidarité et toute œuvre à caractère humanitaire et caritatif... contribution à la réalisation des programmes d'aide, de soutien et d'insertion sociale des handicapés et

des personnes en difficulté, participation à l'exécution des programmes nationaux régionaux ou locaux de lutte contre l'analphabétisme.

Le législateur a essayé de proposer des solutions pour résoudre les problèmes liés aux zones défavorisées.

Ainsi l'article 54 de la charte communale de 1976 prévoit l'institution de syndicats de communes : « Les communes peuvent être autorisées à se constituer en syndicats pour la réalisation d'une œuvre commune, d'un service d'intérêt intercommunal ou pour la gestion des fonds propres à chacune d'elles et destinés au financement de travaux éditaires et au paiement de certaines dépenses communes de fonctionnement ».

La multiplication des communes et la création des communautés urbaines depuis 1976 tirent leur philosophie profonde de la volonté d'assurer le développement harmonieux de l'agglomération urbaine particulièrement des zones périphériques. On estimait depuis 1976 qu'un seul conseil municipal n'était pas en mesure de réaliser un développement général et intégré des grands ensembles urbains. En d'autres termes, les prestations de service public de l'administration ne couvraient pas la totalité du territoire de la ville. On se préoccupait davantage du centre ville au détriment des espaces périphériques. C'est ce qui a amené les responsables centraux à conclure à la nécessité de créer plusieurs communes en les coiffant par l'institution de la communauté urbaine.

Malheureusement la technique de la communauté urbaine n'a pas donné les résultats escomptés. Elle est devenue elle-même la source de tous les problèmes de la gestion urbaine : fragmentation de l'espace urbain, émiettement des moyens, mauvaise répartition du personnel administratif, difficulté de coordination, prédominance de la gestion quotidienne au détriment de la création de grands projets et surtout absence d'une vision d'ensemble d'un développement intégré...

L'échec de la technique de la communauté urbaine est patent dans les grandes villes comme Casablanca, Fès, Rabat, Tanger... Les quartiers périphériques des villes ont connu une dégradation et une aggravation sans précédent. Ils constituent actuellement des zones de pauvreté qui encerclent les grandes agglomérations urbaines. La sécheresse des années 80 et l'exode rural qui en a résulté ont engendré les grands maux de l'époque actuelle tels que l'extrémisme et le terrorisme.

Pour affronter ces problèmes, le législateur a opté dans la charte de 2002 pour le retour à l'unité de la ville. Cette dernière concerne les villes de plus de 500.000 habitants pour lesquelles il est prévu une organisation locale spécifique : le système des arrondissements, un conseil municipal unique épaulé par des conseils d'arrondissements chargés de gérer les affaires de proximité. Cette organisation est basée sur l'idée de commune unitaire et d'arrondissements. Ces derniers permettent d'encadrer une communauté infra communale. Ils sont de nature à assurer une gestion globale et intégrée de la ville en tant qu'entité complexe.

Les différentes étapes de la régionalisation au Maroc dénotent aussi la volonté des pouvoirs publics de promouvoir le développement des zones défavorisées.

Certes la notion de zone défavorisée n'était pas apparente avant 1912. C'est ce qui explique que la régionalisation traditionnelle constituait un simple cadre d'organisation administrative et militaire du territoire national. Après la signature du traité du protectorat l'idée régionale est reprise par les autorités françaises mais avec la logique de la sécurisation et la pacification. Le Maroc était divisé en régions militaires et régions civiles. Cette division binaire n'était pas apte à engendrer une organisation uniforme et une évolution équilibrée des différentes régions. Avec l'indépendance en 1956 la région est évidemment abordée avec une nouvelle logique. Il s'agit de lutter contre les inégalités régionales et de réaliser un développement économique et social harmonieux. La région est même devenue une référence permanente dans les grandes décisions de l'État dans plusieurs domaines : planification, aménagement du territoire, construction des barrages, investissements réalisés par l'État et les établissements publics nationaux et régionaux, implantation des établissements d'enseignement supérieur... En 1971, on a voulu soumettre la régionalisation à l'épreuve de la maturation. La région est considérée dans cette première étape comme un simple cadre d'action écono-

mique pour la réalisation des études et l'exécution des programmes. Cependant les insuffisances du système régional instauré en 1971, son échec et certains facteurs internes et internationaux ont joué dans le sens de la nécessité d'ériger la région au rang de véritable collectivité locale. C'est l'article 94 de la constitution de 1992 qui consacre pour la première fois la région en tant que collectivité locale.

La décentralisation régionale est de nature à assurer plus efficacement les objectifs visés : la résorption des disparités entre les différentes régions, la revalorisation des zones désertiques, des zones rurales et des zones périphériques, le dépassement de l'idée d'un Maroc utile et d'un Maroc inutile, le rejet du critère de la rentabilité économique et financière dans la localisation des investissements, l'utilisation à une échelle plus adaptée de certaines techniques comme l'aménagement du territoire.

La décentralisation régionale permet d'assurer une gestion équilibrée des régions défavorisées pour plusieurs raisons.

Le découpage régional est basé sur les notions d'équilibre et d'égalité entre les régions. Il est censé faire la synthèse entre « des paramètres d'ordre biogéographique, économique et sociologique dans le cadre d'une démarche prudente qui tient compte de la nécessité de déboucher sur une entité stable qui servirait d'assise territoriale à une collectivité humaine homogène et à une nouvelle collectivité territoriale décentralisée. La loi organisant la région est expresse à cet égard. Son article 4 alinéa 2 affirme que « La délimitation de la région a pour finalité la constitution d'un ensemble homogène et intégré. Elle doit répondre au souci de cohésion des composantes territoriales de la région compte tenu des potentialités et des spécificités économiques, sociales et humaines desdites composantes de leur complémentarité et de leur contiguïté géographique ».

La nature des compétences du conseil régional est également un facteur de développement intégré des régions : il s'agit de l'élaboration du plan de développement économique et social de la région, du schéma régional d'aménagement du territoire, des actions nécessaires à la promotion des investissements privés, de l'encouragement à la réalisation de ces investissements notamment par l'implantation et l'organisation de zones industrielles et de zones d'activités économiques, des mesures visant à rationaliser la gestion des ressources hydrauliques au niveau de la région, de l'établissement du plan directeur d'aménagement intégré des eaux du bassin hydraulique, de la contribution à l'élaboration de la politique de l'eau au niveau national, des actions de solidarité sociale et des mesures à caractère caritatif.

On peut noter aussi que les compétences régionales contrairement aux compétences communales et provinciales présentent une nature mixte : ce sont en même temps des compétences régionales et des compétences quasi-nationales. Elles relèvent objectivement d'une catégorie hybride ; c'est la raison pour laquelle le législateur impose expressément la collaboration de la région avec l'État pour certaines attributions. Ainsi l'élaboration du plan de développement économique et social de la région et du schéma régional d'aménagement du territoire et la promotion de l'emploi doivent se faire dans le cadre des orientations fixées à l'échelle nationale. Pour d'autres compétences, les autorités régionales ne peuvent ignorer ce que fait l'État ; il s'agit de secteurs qui interpellent conjointement la région et l'État comme l'investissement privé, le sport, l'environnement, la gestion des ressources hydrauliques...

L'action conjuguée de ces deux catégories d'acteurs est d'ailleurs souhaitable pour éviter soit une trop grande disparité entre les solutions admises localement soit un bouleversement de l'équilibre local par les initiatives nationales.

2.3. Le rôle de la femme

2.3.1. Les enjeux

La problématique consiste à répondre à la question suivante : Pourquoi faut-il renforcer la participation des femmes et surtout leur présence en tant que membres des conseils communaux ?

On peut relever cinq enjeux dont certains sont liés directement à la femme alors que d'autres sont liés aux rapports de la femme avec la chose publique.

A. Les enjeux liés à la femme elle-même

Il s'agit d'abord de rendre justice aux femmes.

Dans le discours Royal du 20 Août 1999 Sa Majesté le Roi affirme que « Comment espérer assurer progrès et prospérité à une société alors que ses femmes qui constituent la moitié voient leurs droits bafoués et pâtissent d'injustices, de violence et de marginalisation au mépris du droit à la dignité et à l'équité que leur confère notre religion ? »

Les marocaines assument une large partie des devoirs qui découlent de la citoyenneté. La femme a joué un grand rôle dans la lutte pour l'indépendance. Elle en a fait de même pour le parachèvement de l'unité territoriale puisqu'elle a participé à la Marche Verte pour la récupération des provinces du Sud.

La femme se distingue parfois de l'homme à cet égard comme ce fut le cas de la manifestation de protestation du 28 janvier 1986 organisée dans la ville occupée de Melilla par 200 femmes marocaines pour dénoncer la loi sur les étrangers adoptée par les autorités espagnoles.

Les marocaines travailleuses et dynamiques se caractérisent aussi par leur devoir de solidarité familiale puisqu'elles contribuent à la survie de centaines de milliers de foyers. Les femmes paient également leurs impôts dans les mêmes conditions que les hommes. Personne n'oserait affirmer, à moins qu'il ne s'agisse d'un débile mental, que les femmes parce que « incapables » et « immatures » devraient être dispensées d'impôts ou qu'elles devraient payer que la moitié de ce que paient les hommes.

Le deuxième enjeu est lié à la nécessité d'améliorer l'image de marque du Maroc. L'absence des femmes dans les institutions électives et les instances d'exercice du pouvoir politique et administratif constitue une véritable insuffisance. Les notions d'État moderne, d'État de droit, des droits de l'Homme impliquent nécessairement une présence effective de la femme dans les instances politiques et administratives.

La faiblesse de la participation de la femme signifie évidemment que beaucoup des potentialités demeurent inexploitées. En effet la femme marocaine, malgré les entraves sociales et les préjugés réducteurs, s'est imposée dans tous les domaines de la vie économique professionnelle, culturelle, artistique, littéraire et sportive. Personne n'oserait penser que la femme ne pourra pas faire de même en matière de gestion des affaires publiques locales ou nationales.

B. Les enjeux liés aux rapports de la femme avec la chose publique

Le renforcement de la présence des femmes dans les communes se justifie aussi par le fait qu'elles ont un sens aigu du social.

La femme qui constitue la moitié de la population est concernée par la gestion des services publics locaux de la commune en tant que premier cadre de la vie sociale. La femme joue un rôle particulier dans la satisfaction des besoins quotidiens de la famille : approvisionnement et achats, activités des enfants, santé, démarches administratives et sociales... La faiblesse de la présence des femmes dans les centres de déci-

sion empêche ces derniers de donner une orientation sociale aux programmes élaborés et exécutés quasi exclusivement par des hommes moins sensibles aux soucis quotidiens des femmes.

Cette tendance est confirmée d'ailleurs par une étude du Bureau International du Travail relative aux femmes et l'exercice du pouvoir politique dans le monde : « On a pu estimer qu'une participation des femmes de plus de 30 % à l'exercice de ce pouvoir est nécessaire aux niveaux supérieurs pour qu'une différence se manifeste dans la nature et la teneur des décisions »

La femme par sa nature aurait tendance à attacher plus d'importance à l'éthique sociale du développement, à l'emploi, l'éducation, la santé, les enfants, l'environnement, le dialogue et la paix. Cette remarque est d'autant plus vraie que la nouvelle charte communale réserve tout un paragraphe aux attributions relatives au développement social. Le renforcement de la présence de la femme dans les centres de décision est de nature à moraliser davantage la vie politique.

En effet, la régularité et la transparence sont devenues les mots clefs en matière électorale depuis le début des années 90. On parle depuis cette date de la nécessité de lutter énergiquement contre l'utilisation de l'argent sale et les différentes pratiques de corruption. Certains estiment que les femmes peuvent jouer un rôle réducteur de ces déviations.

Dans un discours Feu le Roi Hassan II est allé dans le même sens en pensant que la femme généralement se caractérise par une plus grande intégrité et une certaine incorruptibilité même s'il ne s'agit pas d'une qualité exclusive des femmes.

2.3.2. Les solutions

Pour garantir une bonne représentativité féminine dans les communes, il y a plusieurs moyens. On peut distinguer les solutions juridiques et les solutions politiques.

A. Les solutions juridiques

Le premier procédé de nature juridique pourrait être basé sur un texte de loi qui imposerait le système des quotas. Il s'agit d'imposer aux partis politiques un pourcentage fixe de candidatures féminines dans les listes présentées.

Dans ce sens, on peut remarquer que le groupe de la CDT au sein de la chambre des conseillers avait revendiqué la consécration d'un quota de 10 %. Mais le ministère de l'intérieur n'était pas du même avis considérant cette affaire comme relevant des partis politiques.

La problématique du quota se retrouve également dans les autres pays démocratiques. Le gouvernement français avait soumis en 1982 un projet de loi prévoyant l'adoption du quota de 25 % de candidatures féminines. Cependant ce texte a été qualifié d'inconstitutionnel par le conseil constitutionnel français. Le gouvernement italien avait adopté le même projet en 1993 mais il a été écarté par un arrêt de la chambre constitutionnelle. Par contre, la Belgique a adopté en 1994 une loi électorale imposant l'application de 25 % aux listes présentées par les partis politiques. Cette même loi prévoit l'augmentation de ce quota aux 2/3 en 1999.

Il est intéressant de signaler une formule originale prévue par le projet de loi adopté par le conseil des ministres français en juin 1979 sur proposition de la Ministre chargée de la condition féminine. Son intitulé relève d'ailleurs son objectif « Projet de loi modifiant certaines dispositions du code électoral en vue de favoriser la participation des femmes aux élections municipales ». Le procédé proposé se caractérise par la simplicité. Il réside dans l'obligation de limiter à 80 % le nombre des personnes du même sexe sur les listes de candidature.

Ce moyen présente deux avantages : il peut être adopté sans rien changer aux diverses règles qui pré-

sident aux élections ; par ailleurs, il s'agit d'une manière élégante et juridiquement irréprochable de dire que ces listes de candidature doivent compter au moins 20 % de candidats féminins. Ce texte ne peut être taxé d'inconstitutionnalité. Il ne met en cause ni la libre expression du suffrage, ni celui de la liberté de candidature, ni celui de l'égalité des sexes. Les atteintes qui peuvent résulter de cette formule ne sont que celles que le législateur a le droit d'édicter pour organiser l'exercice des libertés.

Le gouvernement propose toutefois de limiter cette obligation aux seuls communes de 9000 habitants et plus et de ne l'appliquer que dans le cas où la totalité des sièges est à pouvoir, ce qui exclut les élections simplement complémentaires ainsi que les seconds tours de ballottage partiel.

B. Les solutions politiques

La seconde voie est de nature politique ; ce sont les partis politiques eux-mêmes qui devraient imposer l'application du quota. Les exemples étrangers ne manquent pas pour illustrer ce cas. Ainsi le parti socialiste français a prévu dans ses statuts l'affectation de 30 % des candidatures aux femmes à l'occasion de toute élection au moyen de la proportionnelle. De même le parti de la gauche démocratique et le parti des travailleurs en Irlande ont adopté le quota de 40 % au profit des candidatures féminines. Il en est de même du parti travailliste hollandais qui réserve 33 % des postes aux femmes candidates sur les listes. Dans d'autres pays comme la Suède et l'Allemagne les partis politiques appliquent une autre technique plus originale. C'est le système fermeture éclair basé sur l'alternance des candidatures masculines et féminines au niveau de la même liste.

La troisième procédure consiste à privilégier les femmes en leur attribuant une position favorable au niveau des listes. C'est un procédé qui permet de faciliter la victoire d'un nombre minimal de candidatures féminines. Il présente pratiquement le même avantage que le procédé de la liste nationale adopté à l'occasion des élections législatives du 27 septembre 2003.

Certains partis politiques marocains comme l'Union Socialiste des Forces Populaires, le parti de l'Istiqlal, le parti du Progrès et du Socialisme et le Rassemblement National des Indépendants ont adopté le principe du quota de 20 % alors que le parti de la justice et du développement ont adopté le quota de 10 %. D'autres partis politiques ont utilisé simultanément le quota et la désignation des têtes de listes.

Le Groupe National pour une présence réelle des femmes dans les collectivités locales a fait des propositions qui relèvent de cette troisième technique. Il a demandé aux partis politiques de veiller à ce qu'aucun des deux sexes ne présente plus de 2/3 des candidatures féminines ou de consacrer au moins le tiers des candidatures aux femmes, d'éviter l'inscription sur une même liste de trois candidats successifs du même sexe et de permettre aux femmes d'être placées en tête de listes grâce notamment à un système d'alternance. Le groupe a appelé également à présenter des candidatures dans 30 % des circonscriptions où est appliqué le scrutin uninominal. Il va jusqu'à proposer d'autres quotas à appliquer après l'élection. Il estime que les femmes élues devraient présider au moins le tiers des communes et des commissions afin de concrétiser la présence féminine dans la prise de décisions.

Enfin, il souligne la nécessité de l'intégration du concept de « genre social » par la mise en place de mécanismes de planification et de gestion communale comme le plan communal de développement économique et social, le budget communal...et par l'institution de mesures spécifiques pour promouvoir la situation de la femme.

On peut conclure cette étude en soulignant que la femme devrait faire l'apprentissage de l'action politique. Jusqu'à maintenant elle n'a pas vraiment eu l'occasion de se comporter en « animal politique ».

La démocratie locale est l'école idéale pour apprendre à se familiariser avec les affaires publiques. Il s'agit là d'une étape importante pour cet apprentissage politique nécessaire. La femme dispose des atouts pour assurer la gestion communale et assurer le mandant local basé sur la proximité et la résolution des pro-

blèmes quotidiens. On ne doit pas oublier que la commune est la cellule de base de la démocratie et constitue l'école principale de l'exercice des responsabilités collectives. Elle peut être le lieu où se réalisent les conditions concrètes d'une plus réelle égalité d'accès de la femme à tous les niveaux auxquels se décident les affaires de la cité.

On ne peut indéfiniment compter sur les techniques discriminatoires au profit de la femme. Comme le souligne le discours royal précité du 10 octobre 2003 : « Jusqu'à quand allons-nous continuer à recourir à la discrimination juridique positive pour garantir une large participation de la femme aux institutions ? La question exige sans aucun doute un renouveau global par une transformation profonde des mentalités archaïques et de la conscience collective. Elle requiert de laisser à la femme la faculté de s'insérer dans tous les rouages de la vie de la nation ».

On peut souligner à cet égard l'importance qualitative des modifications apportées par le projet de réforme de la Moudawana. Elles sont de nature à démocratiser davantage les relations au sein de la cellule familiale. En outre, ces mêmes modifications concrétisent un principe fondamental de l'idée démocratique : c'est le principe d'égalité.

Enfin, la réforme actuelle du statut personnel va jouer un rôle éminemment positif dans l'évolution des mentalités et des mœurs. La famille est appelée à devenir la première cellule de la pratique démocratique. Dans le discours royal d'ouverture de la deuxième année législative de la 7^e législative prononcé le 10 octobre 2003, Sa Majesté le Roi précise que « Nous considérons que la collectivité locale ne peut s'acquitter pleinement de sa mission qu'en conjuguant ses efforts avec ceux de l'école et de la famille, trois institutions sur lesquelles se focalise Notre ferme volonté de réforme visant l'édification d'une société démocratique moderniste ».

III. Appréciation générale

1. Les observations critiques

Elles sont relatives à trois domaines : les compétences des collectivités locales, le processus de prise des décisions, la gestion des services publics locaux.

1.1. Les compétences des collectivités locales

Les observations suivantes peuvent être émises tant en ce qui concerne le mode de détermination de ces compétences qu'en ce qui concerne leur contenu :

- Bien qu'elles soient citées sous forme de liste, les compétences propres des communes ne le sont qu'à titre indicatif, comme il ressort de la lecture de l'article 35 de la charte, qui utilise le mot « notamment », la compétence générale du conseil communal étant par ailleurs affirmée par l'alinéa premier du même article. Ce qui peut poser un problème de chevauchement dans l'exercice des compétences par les différentes collectivités locales.
- En outre, l'expression « compétences propres » doit être entendue ainsi par rapport aux compétences transférées et consultatives. Les compétences propres des communes, par exemple, ne sont pas exclu-

sives des interventions des autres collectivités locales portant sur les mêmes matières

Ces dernières demeurent également compétentes pour agir dans des secteurs comme le développement économique, l'investissement, l'emploi ou les équipements socioculturels. Ce qui pose le problème, non encore résolu par le législateur, de la délimitation des affaires communales, provinciales et préfectorales et régionales.

- Malgré le nombre élevé des compétences attribuées aux conseils élus, seule une infime partie a un caractère obligatoire, en vertu de textes spéciaux (hygiène, santé publique et autres services administratifs pour les communes). Le reste, c'est à dire la majeure partie, regroupe les domaines possibles d'intervention, reste tributaire des moyens financiers disponibles.
- D'autre part, certains modes de gestion de services publics comme la coopération et le partenariat sont cités comme attributions. Or, il s'agit là de concepts imprécis et dont le cadre juridique n'est pas déterminé.
- Enfin, l'élargissement des compétences n'a pas été accompagné d'un allègement du contrôle. La tutelle administrative est maintenue dans sa forme classique : contrôle a priori, couvrant la légalité et l'opportunité, seuls les délais d'approbation ont été réduits, ce qui renforce l'idée que les réformes engagées ont un caractère plus technique que politique.

Cependant, le principal grief que l'on peut relever ici est l'absence d'une force publique proprement communale. Le président du conseil doit, pour faire exécuter ses décisions, faire appel à l'autorité locale qui, seule, dispose de l'usage de la force publique, et qui peut le refuser. Malgré les justifications qui peuvent être avancées à ce propos, cette situation entraîne souvent des conséquences inacceptables : une décision administrative par définition exécutoire peut ne pas être exécutée.

Ce problème ne se pose pas pour les provinces et les régions puisque c'est le gouverneur, détenteur de l'usage de la force publique, qui en est l'autorité exécutive.

1.2. Le processus de prise des décisions

Pour qu'elle soit réussie, toute action de développement nécessite la prise de décisions adéquates qui permettent de fixer le coût, les avantages et l'impact des projets proposés. Or, si les provinces et les régions bénéficient de l'expérience des administrations de l'État (parce qu'elles n'ont pas d'administration propre), les communes urbaines et rurales qui se basent sur leurs propres services administratifs, ne disposent pas des moyens nécessaires pour prendre de bonnes décisions. Cette insuffisance apparaît à quatre niveaux :

A. L'absence de formation des élus

Les élus ne sont pas nécessairement des spécialistes ou des techniciens, et ils ne sont pas censés connaître la gestion des affaires administratives. Leur rôle est essentiellement politique et consiste à exprimer l'opinion des habitants. Ils peuvent certes avoir une conception déterminée du développement de la collectivité qu'ils représentent, et décider de la réalisation de programmes de développement ou de modes de gestion des services publics, sans disposer du savoir nécessaire pour l'étude des projets.

Or, si la gestion des affaires quotidiennes est une opération relativement aisée, le nouveau rôle dévolu aux collectivités locales en matière de développement nécessite des compétences particulières. En conséquence, la formation des élus est devenue indispensable en raison de la complexité des dossiers qui, s'ils sont mal préparés, risquent d'être rejetés par les autorités de tutelle. Dans ce cadre, il faut noter que les

chartes communale et provinciale, qui réservent un titre spécial au statut des élus, ne prévoient pas le droit de ces élus à la formation.

B. L'absence au sein des collectivités locales d'organes chargés de la gestion du développement

Si les régions et les préfectures et provinces bénéficient des services de l'administration d'État pour accomplir leurs missions, les communes ne disposent pas d'une administration de même niveau.

Telle qu'elle est organisée actuellement, l'administration communale se compose uniquement des services traditionnels comme la division technique, l'état civil, les services du plan, du personnel, de la police administrative, le bureau municipal d'hygiène, le service des affaires culturelles et sociales et celui des ressources financières.

Parmi ces services, il n'existe aucune cellule administrative chargée de la réflexion en matière de développement stratégique, d'imaginer de nouveaux modes d'action et disposant de cadres spécialisés dans la planification. Cette insuffisance est apparue nettement lors de la préparation du plan de développement quinquennal actuellement en cours : toutes les communes se sont trouvées dans l'obligation de recourir aux services administratifs préfectoraux ou provinciaux pour élaborer leurs plans locaux. D'autant plus que seules les provinces et préfectures disposent des données statistiques nécessaires pour l'élaboration de ces plans.

C. L'inefficacité de la fonction publique locale

Cette observation concerne uniquement les communes qui disposent seules d'un corps de fonctionnaires propre. La fonction publique communale se caractérise par son faible niveau et son inefficacité et cela pour plusieurs raisons. Le recrutement dans les communes n'obéit pas à la règle de la concurrence ; c'est un recrutement direct qui se fait sans concours. De plus, et à l'exception des cadres moyens administratifs et techniques issus des Centres de formation administrative et des Instituts de formation technique du ministère de l'Intérieur, la plupart des agents communaux sont recrutés directement dans de basses échelles de rémunération et perçoivent des salaires médiocres, ce qui n'est pas de nature à les motiver, en plus du fait qu'ils n'ont pas la formation adéquate pour accomplir leur travail.

1.3. Les problèmes relatifs à la gestion des services publics

Les chartes de décentralisation disposent que les conseils élus décident (ou proposent pour les régions) la création et les modes de gestion des services publics locaux par voie de régie directe, de régie autonome, de concession ou toute autre forme de gestion déléguée.

Or la pratique a montré que l'absence d'expérience ou la méconnaissance de certains modes étant donné le vide juridique en la matière, pousse les collectivités locales, et notamment les communes, à choisir les modes traditionnels de gestion qui sont la régie directe et l'établissement public (appelé improprement par le législateur « régie autonome »). Ce n'est que récemment, et à l'initiative des autorités de tutelle, que certaines communes urbaines ont délégué la gestion de certains services publics locaux aux entreprises privées (assainissement et ramassage des ordures, distribution d'eau et d'électricité, par exemple).

L'absence de législation en ce domaine devient une source d'interprétations contradictoires, d'erreurs dans la gestion et permet au pouvoir central d'exercer, par la voie des circulaires et de documents-types, un véritable pouvoir hiérarchique sur les organes communaux, parfois appelé tutelle technique, ce qui rend indispensable une action réformatrice dans ce sens.

1.4. *L'absence du cadre juridique des interventions économiques des collectivités locales*

Les chartes des collectivités locales prévoient plusieurs modes d'interventions économiques et sociales comme l'entreprise d'économie mixte, la coopération, les conventions et le partenariat. Or, il n'existe aucun texte législatif ou réglementaire qui définit ces modes et en fixe le régime juridique ; ce qui peut conduire à des problèmes lors de leur application concrète.

2. Les propositions ou recommandations

2.1. *Les réformes nécessaires pour améliorer la décentralisation administrative en général*

Il s'agit en particulier des réformes suivantes :

A. L'uniformisation des trois niveaux de la décentralisation

Si la décentralisation est d'une même nature, le Maroc l'applique selon deux degrés différents : un degré relativement avancé concrétisé par la décentralisation communale, et un degré beaucoup moins avancé qui concerne la décentralisation provinciale (et préfectorale) et régionale.

À notre avis, il y a lieu d'uniformiser, du moins progressivement, ces trois échelons en adoptant l'élection au scrutin direct de leurs conseils délibérants, et en attribuant la qualité autorité exécutive au président élu et non plus au représentant de l'État.

B. L'édiction d'une loi générale sur l'administration territoriale et la décentralisation dont l'objet sera, notamment, de : – répartir les compétences de façon plus claire ; – préciser les niveaux d'intervention de chaque catégorie de collectivité locale dans les matières communes comme l'emploi, l'encouragement des investissements, les actions sociales.

C. Le renforcement de la déconcentration

La déconcentration est généralement considérée comme le corollaire de la décentralisation. Elle fait bénéficier les organes décentralisés de l'action des services extérieurs, qui deviennent désormais des services déconcentrés.

Le décret du 30 octobre 1993 qui régit la matière n'est pas une véritable charte de la déconcentration ; il n'utilise même pas l'expression de services déconcentrés. Il faut noter à ce propos l'existence d'un projet daté de 1999 qui n'a toujours pas vu le jour.

Dans ce cadre, la lettre royale du 9 janvier 2001 sur la gestion déconcentrée des investissements, ainsi que les mesures d'application qui l'ont suivie, constituent un bon début qui doit être suivi d'une réforme générale du système administratif marocain.

D. La définition du cadre juridique de la gestion des services publics et des interventions économiques des collectivités locales

Il est devenu urgent d'édicter des textes législatifs ou réglementaires dans les domaines suivants :

- la gestion des services publics, pour définir le régime de la gestion déléguée dans toutes ses formes ;
- les interventions économiques des collectivités locales : la société d'économie mixte locale, les conventions de coopération, le partenariat.

2.2 Les réformes nécessaires pour améliorer la décentralisation communale en particulier

Elles sont de deux sortes :

A. Les réformes touchant la charte communale elle-même

La nouvelle charte communale ne constitue pas une avancée qualitative dans la mesure où deux problématiques centrales n'ont pas été résolues

Il s'agit tout d'abord de la nature de l'administration communale qui demeure une simple administration, sans avoir la qualité de puissance publique. Il est devenu nécessaire de donner à l'exécutif communal le moyen de faire exécuter les décisions prises soit par le conseil, soit par le président en créant une force publique communale, au lieu que cette prérogative reste une affaire nationale. Nous pensons en particulier à l'exécution des mesures de police administrative.

Il s'agit ensuite de la révision du système de contrôle des communes appliqué, qui est celui de la tutelle administrative. La nouvelle charte communale n'apporte à ce sujet que des modifications mineures, relatives notamment à la réduction des délais. La nouvelle charte est même allée plus loin, dans le sens contraire, en utilisant ouvertement l'expression « tutelle administrative ». Le législateur aurait du, dans une première étape au moins, limiter le contrôle administratif à l'aspect de la légalité, et supprimer ou du moins réduire de manière significative le contrôle d'opportunité.

B. Les mesures d'accompagnement nécessaires

Pour améliorer la décentralisation communale, et permettre aux communes de jouer leur rôle de manière efficace, trois séries de mesures concernant trois domaines essentiels doivent être prises :

Au niveau de la fonction publique communale

Malgré l'existence du décret de 1977 relatif aux fonctionnaires et agents publics communaux, celui-ci ne constitue pas un véritable statut particulier, mais une somme de règles dérogatoires. Il y a lieu d'édicter un véritable statut particulier, qui fixe les modes de désignation et les compétences des chefs de services et du secrétaire général de la commune, et qui prévoit enfin des indemnités de nature à motiver le personnel communal dans son ensemble.

Au niveau des ressources financières

Toute action de développement est liée à l'existence de ressources financières suffisantes. Dans ce cadre, il est devenu également nécessaire d'opérer une réforme de la fiscalité locale. Il semble que malgré le grand nombre de taxes locales, prévues par la loi 30-89, seule une infime partie entraîne des recettes importantes.

Il faut donc réviser cette loi, revoir le statut des régisseurs communaux et leur donner les moyens nécessaires pour assurer le recouvrement des recettes, résoudre la problématique du reste à recouvrer et trouver des solutions aux problèmes qui naissent de la répartition de la tâche du recouvrement entre les communes et les services du ministère des Finances.

Il y va sans dire que les communes n'ont aucun pouvoir financier, puisqu'elles se limitent à agir dans le cadre de la loi, et ne peuvent en aucun cas créer elles-mêmes des taxes nouvelles ou en supprimer.