

Enjeux et dynamique des réformes politiques et institutionnelles au Maroc

Un processus d'une gouvernance inachevée

Ali SEDJARI

Professeur à la Faculté
de Droit – Rabat – Maroc

INTRODUCTION

Depuis son accession à l'indépendance en 1956, et dans le but d'édifier un Etat moderne, le Maroc a fait un certain nombre de choix, qui s'inscrivaient en faux par rapport aux tendances dominantes à l'époque dans de nombreux pays du tiers monde, notamment le parti unique et l'économie dirigée. Le pouvoir politique marocain a entamé depuis le début un processus de modernisation du système politique national qui consiste en la démocratisation de la vie politique à travers certaines mesures très courageuses à l'époque. Ainsi, cinq mois après la proclamation de l'indépendance, une assemblée nationale consultative fut constituée¹ : en 1958, le Maroc adopta un code de libertés publiques², instaura un système de décentralisation en 1960 -bien que timide-, comme mode d'organisation politico-administrative³ etc.

L'adoption par référendum de la première constitution, celle de 1962, est le couronnement de toutes ces actions qui mettent le Maroc sur la voie des pays démocratiques, à travers une monarchie constitutionnelle. Depuis, la vie politique marocaine n'a pas cessé de connaître les tumultes les plus diverses, dans un système en perpétuel perfectionnement.

Dans une période de 32 ans, le pays a connu quatre grandes révisions constitutionnelles, en 1970, 1972, 1992 et 1996. Ce sont notamment ces deux dernières révisions qui sont les plus intéressantes eu regard aux des transformations importantes qu'elles ont apportées au niveau du fonctionnement du système politique et du renforcement de l'Etat de Droit. Chose certaine, le Maroc s'est placé volontairement dans une stratégie d'ouverture et de réforme.

¹ Dahir du 3 août 1956 portant création et organisation de l'assemblée consultative.

² Ce code est composé de trois Dahir portant sur l'organisation du droit syndical, la liberté de la presse et le droit des associations

³ Dahir n°1-59-315 du 28 hijra1379 (23 juin 1960) relatif à l'organisation communale.

En effet la période allant de 1989 à 1996 peut être considérée comme un grand tournant dans la vie politique et institutionnelle marocaine à plus d'un titre. D'abord elle a coïncidé avec l'achèvement du vaste programme d'ajustement structurel, entamé par le Maroc au début des années 80, avec tout ce qu'il a engendré comme crises sociales, économiques et politiques. Aussi c'est une période de récession économique grave, à cause de la sécheresse qu'a connu le pays durant les années 1993 et 1994. Et enfin cette période a été marquée par une prise de conscience générale de la quasi-totalité des acteurs politiques évoluant sur la scène nationale, quant à la nécessité de réformes générales, susceptibles de parer à la morosité et au laxisme qui caractérisaient la vie politique jusqu'à lors.

Ainsi l'année 1992 a donné lieu au commencement d'un long processus de réformes institutionnelle et politique, dont l'aboutissement est l'avènement du premier gouvernement « *d'alternance politique consensuelle* », en mars 1998, ce qui constitue en soi un pas décisif dans la confrontation du système aux vraies règles du jeu démocratique et à l'association des partis de l'opposition à la gestion directe du pouvoir.

D'aucuns affirment que le cas du Maroc est à la fois singulier et novateur, par rapport aux autres Etats arabes. Hormis le cas particulier de la Tunisie, le changement politique dans le monde arabe oscille entre le statu quo et l'instabilité, la perpétuation d'un système traditionnel ou carrément le maintien d'un système despotique (Arabie saoudite, Koweït, Irak, Syrie, etc.).

L'enjeu pour le Maroc est de se faire une place parmi les pays démocratiques et relever le défi d'ouverture du système sur ses environnements interne et externe, bien que des rigidités demeurent, caractéristiques du système politique, notamment l'attachement aux valeurs socio-politico-religieuses de type traditionnel qui compliquent le jugement et les appréciations des observateurs étrangers.

Dés lors on peut se demander si le développement politique au Maroc s'opère dans le sens de l'occidentalisation du régime ? ou bien, les spécificités du système sont autant plus importantes qu'on assiste à l'émergence d'un modèle politique original pouvant servir de référence aux autres pays du tiers monde et particulièrement les pays arabes ? de même sur le plan socioculturel, comment le changement a été reçu par la société, quel est le degré d'assimilation et d'interaction, s'opérant entre le nouveau paysage politique et la société globale ? et quels sont les atouts dont dispose le pays aujourd'hui pour mener à bien son action ? . Quel type de lecture faut-il faire pour évaluer le plus objectivement possible l'évolution de la société marocaine ? et plus particulièrement l'expérience de la décentralisation qui reste l'une des réformes les plus audacieuses au Maroc.

Autant de questions pouvant tenir lieu à un examen approfondi du nouvel espace politique marocain, à la lumière des changements qui l'ont affecté jusqu'à aujourd'hui.

Il n'est pas question de faire un bilan aussi extensif que possible de l'évolution sociale et politique du pays depuis l'indépendance mais de cerner l'analyse sur les bouleversements importants qu'a connu le pays depuis 1989, date charnière dans l'histoire du Maroc, notamment sur le plan économique, politique et institutionnel, bouleversements qui ont eu un impact important sur le renouvellement du processus normatif et institutionnel et qui seront consolidés par un nouveau type d'accord d'association avec l'UE, en 1995 lors de la conférence euro-méditerranéenne de Barcelone.

Toutefois, il faut faire remarquer que si les réformes politiques les plus spectaculaires sont très récentes, celles concernant le dossier de la décentralisation remontent à 1976.

Ainsi, ce texte cherche à mettre au point d'une part le contenu des réformes politiques et leur impact sur l'évolution et le développement de la société marocaine (I) et d'autre part de procéder à une évaluation de la réforme de la décentralisation (II).

I- Le contenu des réformes politiques et institutionnelles entrepris depuis 1990

1- Réformes liées à la consolidation de l'Etat de Droit

Après l'effondrement du mur de Berlin et celui du bloc communiste, le processus des réformes s'est propagé un peu partout dans le monde selon un processus de modernisation, de démocratisation et d'ouverture

Au Maroc c'est en effet à partir de 1990 que le Roi du Maroc va prendre des mesures audacieuses pour desserrer le système politique pour la mise en place d'une série de mécanismes et d'institutions particulièrement la création des tribunaux administratifs pour permettre aux citoyens de mieux contrôler le fonctionnement de l'administration, la création d'un CNJA pour la mise en place d'une stratégie durable d'intégration sociale et de maîtrise de l'emploi. Le conseil consultatif des Droits de l'Homme pour traiter les dossiers épineux liés à l'exercice des droits et des libertés des citoyens, le Conseil Consultatif du Dialogue Social pour permettre aux différents partenaires socio-professionnels de pratiquer l'exercice du dialogue et de médiation afin de réduire les incompréhensions et les confrontations inutiles.

L'ensemble de ce dispositif a valeur de texte pédagogique et politique. Il a permis de développer une culture de consensus et de débat autour de questions cruciales et stratégiques. Ce qui a permis de mettre en place les fondements de la confiance, valeur nécessaire pour une gestion responsable du pouvoir et aussi à la monarchie de jouer sa fonction de synthèse et de cohésion nationale

2- Réformes liées à la restructuration et à la démocratisation du pouvoir de l'Etat

Dès 1989 le débat politique au Maroc va être focalisé sur la nécessité du changement. La crise sociale qui s'est manifestée à travers la grève générale du 14 novembre 1998⁴, et les implications douloureuses qu'elle a eu à Fés et à Tanger, a révélé l'ampleur des retombées négatives de la politique d'ajustement structurel, pratiquée par les gouvernements qui se sont succédés durant les années 80, sous les recommandations et l'assistance de la Banque Mondiale. Par conséquent les partis politiques d'opposition sont montés au créneau pour dénoncer l'échec des différentes politiques menées jusqu'alors, et par-la même insister sur la nécessité de procéder à des réformes profondes pour assurer au pays sa stabilité, sa cohésion et son développement.

Faut-il ajouter que la conjoncture internationale de la fin des années 80 a été aussi porteuse de changement et de transformations importantes au niveau de la scène politique nationale. La chute du mur de Berlin et le bouleversement idéologique qu'a connu le monde avec le démantèlement du camp communiste et le triomphe de la pensée libérale, sont autant de faits qui ont marqué à différents degrés les politiques intérieures de plusieurs pays du tiers monde. De même les nouveaux concepts qui ont vu le jour par la suite sur la scène internationale, tels

⁴ Grève générale à laquelle ont appelé les principales centrales syndicales du pays, l'Union Générale des Travailleurs Marocains (UGTM), proche du parti de l'Istiqlal (PI) et la Confédération Démocratique du Travail (CDT) proche de l'Union Socialiste des Forces Populaires (USFP), les deux grands partis de l'opposition à l'époque

que le nouvel ordre mondial –unipolaire- et la mondialisation, ont eu un impact direct sur les politiques intérieures des Etats. Ajouter à cela la pression forte des pays européens, de la B.P et du F.M.I, que le Maroc a su gérer avec diplomatie et intelligence ; il s’est doté d’une grande capacité a vouloir s’inscrire au changement et à définir une stratégie d’adaptation.

A cet effet, il faut relever que les pressions externes ont eu un effet d’entraînement inattendu particulièrement dans le chapitre des droits de l’homme et de la démocratie. Le Roi du Maroc a toujours été attentif aux sollicitations externes, et sur ce chapitre, il a su garder un équilibre auprès des partenaires étrangers

Avant d’exposer les principales réformes qui sont intervenues dans le champ politique national, il convient de dresser un schéma sommaire de la situation socio-politique du pays à la veille de ces réformes.

2.1- Quelques données relatives au champ socio-politique marocain :

Le diagnostic de la société marocaine en cette fin de siècle suscite un intérêt particulier. L’évolution qu’a connu le pays dans les différents domaines a contribué à l’éclosion de nouvelles données nécessitant une réadaptation du système politique. L’essentiel de cette évolution peut être perçue à travers trois niveaux :

Le niveau démographique :

Le dernier recensement de la population effectué en 1994 a estimé le nombre total de la population marocaine en 26.073.593 habitants.

Le tableau ci-dessous, montre la répartition de cette population par milieu.

Année	Milieu urbain			Milieu rural		
	Effectifs	%	Tx. Acc.	Effectifs	%	Tx. Acc.
1960	3.389.613	29,2	-	8.236.857	70,8	-
1971	5.401.971.	35,2	4,3	9.977.288.	64,8	1,7
1982	8.730.399	42,2	4,4	11.689.156	57,3	1,4
1994	13.414.560	51,4	3,6	12.659.033	48,6	0,7

Pour la première fois dans l’histoire démographique du pays, le nombre de la population urbaine dépasse celui de la population rurale. Cette dernière qui représentait 70,8% de la population totale, au lendemain de l’indépendance, ne constitue plus maintenant que 48,6%. Plusieurs facteurs ont concouru à cette situation. D’abord le phénomène d’urbanisation et de l’extension du périmètre urbain, qui a caractérisé l’ensemble du territoire national lors des deux dernières décennies. De même le phénomène migratoire caractéristique des compagnes marocaines, à cause de leur faible capacité d’accueil, a contribué à la sur- densification des villes et renforcé les déséquilibres monde urbain –monde rural.

Cette nouvelle donnée n’est pas sans effets sur la vie politique et institutionnelle du pays. Les problèmes de la gestion urbaine, du développement rural, de l’emploi, de la sécurité, des équipements collectifs etc., sont devenus la préoccupation majeure des responsables et de « *la société civile* ». La concentration de la population dans les villes a généré une mutation culturelle certaine, mais aussi une demande accrue des prestations des services et des équipements. L’Etat est appelé à aménager chaque année plus de 5%du territoire national, ce

qui exige des investissements importants en direction des équipements prioritaires (écoles, dispensaires, services publics, logement social, recasement des bidonvilles).

Au niveau socioculturel : L'ouverture du pays particulièrement sur son environnement européen, appuyé par un usage intensif des moyens de technologie et de communication moderne, a contribué au développement d'une prise de conscience collective devant la nécessité de changement et de rénovation de la société. La volonté de promouvoir le développement et d'opérer un saut qualitatif dans la modernité est ressentie chez les différentes couches sociales du simple paysan jusqu'au cadre supérieur, en passant par le citoyen moyen. Le système était appelé à répondre aux différentes revendications des citoyens et développer de nouvelles relations avec la société basées sur le respect, l'application du Droit et l'écoute.

Le problème fondamental sur lequel devrait s'atteler les pouvoirs publics concerne plus particulièrement le rapport des citoyens avec leurs institutions représentatives et administratives, qui est marqué par une sorte de défaitisme et de désintéressement pour ne pas dire de méfiance. Les institutions fonctionnaient en disharmonie par rapport à la société. La démocratie représentative que le Maroc voulait instaurer se trouve handicapée par toute une série de difficultés et d'anomalies, liées principalement à l'environnement socio-politique du pays et à la prédominance du Ministère de l'Intérieur. Paradoxalement c'est au moment où le pays met en place les mécanismes de représentativité et de participation qu'on enregistre les signes les plus graves de la représentation. Ceci atteint peut être toutes les organisations de médiation (syndicats, parties politiques, associations professionnelles), mais la mise en cause des élus est patente, du fait du manque de crédibilité dans leurs domaines d'action et de mobilisation. A croire que la crise du système politique marocain est due en grande partie à la fragilité et au manque d'efficacité de l'élite, tant nationale que locale.

Ajouter à cela que les modalités d'information et de communication des structures administratives avec les citoyens sont défailtantes ou archaïques en raison du style bureaucratique caractérisant le fonctionnement de l'administration et des attitudes paternalistes ou féodales d'un nombre important d'élus. Ceux-ci ont tendance à se comporter comme des féodaux, reprenant à l'échelle de leur territoire les pratiques autoritaires de l'Etat et les comportements paternalistes de son représentant. Certes il peut exister une minorité d'élus dévoués, mais leur nombre est inconnu, et leur travail méconnu. Même s'il convient ici de se garder des généralisations hâtives, il convient tout de même de souligner la précarité de la fonction électorale et l'opacité de la démocratie marocaine. Pendant ces vingt dernières années, cette société marocaine que l'on entend réformer, bouge toute seule. Jamais elle n'a changé autant et si vite dans ses modes d'activités et dans ses mœurs. Les élites ne semblent pas en tenir compte ; on dirait même qu'elles sont incapables de la comprendre tant elles sont prisonnières de leur raisonnement technico-traditionnel.

- Au niveau économique : L'état de récession générale qui caractérisait l'économie nationale au lendemain de l'achèvement du P.A.S, déjà intervenu dans une période de sécheresse, la plus longue de l'histoire contemporaine du pays, laissait planer le doute quant aux « *potentialités réelles* » dont dispose le Maroc pour assurer sa croissance, et par la même un développement soutenu et intégré qui bénéficiera à l'ensemble de la population. Le rapport de la Banque Mondiale de 1995 a relevé l'essentiel des entraves qui retardent l'émergence d'une économie nationale compétitive, que ce soit au niveau régional ou bien au niveau international.

Enfin, on ne peut passer sous silence l'impact des sollicitudes, formulées par la société internationale, d'une manière ou d'une autre, pour que le Maroc procède à « *une mise à niveau politico-institutionnel* », qui doit aller de pair avec ses efforts de mise à niveau

économique, provoquée de manière inéluctable suite à la signature des accords du G.A.T.T et la création de l'Organisation Mondiale du Commerce et le partenariat avec l'Union Européenne qui constitue l'enjeu fondamental pour une mise à niveau globale.

La situation du Maroc, telle qu'elle est exposée dans ce qui précède, nécessitait un effort d'adaptation de la part du pouvoir politique, garant de la continuité du système. Cet exercice n'est pas nouveau pour le système politique. Depuis l'indépendance, le Maroc a connu quelques secousses politiques, plus au moins graves, mais à chaque fois le système politique s'en est sorti renforcé grâce à sa capacité de régulation et de gestion des conflits. Il ne faut pas comprendre par là qu'il utilisait les méthodes autoritaires ou qualifiées de telles, mais c'est surtout la personnalité du Roi7est51es de Tc 0.087654 1moin4téil uol u4350 Td(πt51ehabilité dolitique)ui

Le programme gouvernemental fait l'objet d'un vote au niveau de la chambre des représentants.

Pour ce qui est des rapports entre la chambre des représentants et le gouvernement :

La chambre des représentants peut créer des commissions d'enquête.

Quant aux nouvelles institutions mises en place par cette constitution elles sont :

le conseil supérieur de la promotion nationale.

Le conseil économique et social (qui n'a pas vu le jour encore)

Le conseil constitutionnel.

La région élevée au rang de collectivité territoriale.

La même année un nouveau découpage communal a été mis en place, faisant passer le nombre des communes urbaines et rurales de 859 communes à 1547, soit à peu près le double. Cette dernière mesure a élargi considérablement le champ de la participation politique, du moment que le nombre de sièges communaux a atteint 24.253sièges, par conséquent la démocratie locale a reçu « une bouffée d'oxygène », qu'elle n'attendait pas.

Si la constitution révisée de 1992 n'a pas requis l'unanimité des acteurs politiques, notamment les parties de l'opposition, de même que les résultats des élections législatives qui s'en sont suivies et qui ont été l'objet de nombreuses critiques, n'ont pas dégagé de majorité parlementaire différenciée, le souverain a proposé aux partis de l'opposition de participer au gouvernement, dans le cadre d'une « *alternance consensuelle* »⁷. L'échec de cette tentative a remis à l'ordre du jour la question des réformes et du changement politique et institutionnel au Maroc.

Par ailleurs le débat suscité par le rapport de la Banque Mondiale, sur la situation politique, économique et sociale du pays, rendu public en 1995, a consacré une certaine volonté d'ouverture du système. Pour la première fois, les grands problèmes du pays ont été étalés devant l'opinion publique qui s'est vue associée à une réflexion générale sur les solutions capables de faire sortir le Maroc de l'impasse auquel il était confronté.

Le pays a ouvert une nouvelle ère de communication en permettant à l'ensemble des acteurs, des citoyens et des opérateurs de débattre officiellement des dysfonctionnements du système administratif et politique. L'ère du « tout va bien » semble révolu, le pays accepte de diagnostiquer ses problèmes et ses difficultés. Désormais la société se réconcilie avec elle-même par le débat et la réflexion ; quelque chose d'inédit dans la société marocaine que peu d'observateurs étrangers ont mesuré l'impact. Le concept de réforme acquiert droit de cité ; il passe vite du discours à l'action. Désormais, la rupture avec le passé est entamée et c'est l'avenir qui prend place dans les préoccupations des politiciens et des réformateurs.

Ainsi lors du discours commémorant le 42^{ème} anniversaire de la révolution du Roi et du peuple le 20 août 1995, le Roi annonça que l'année 1996 sera l'année des réformes. Mais cette année ne connaîtra que l'amorce d'un long processus de changement, sous le signe du consensus. Le 13 septembre 1996, la vie politique nationale connut un avant goût de cette nouvelle discipline politique consensuelle. Le référendum constitutionnel a requis le vote

⁷ IL s'agit d'un partage des portefeuilles ministériels entre le domaine réservé du roi que constituent les ministères dits de souveraineté (le premier ministre, le ministre de l'intérieur, le ministère de la justice, le ministère des Affaires étrangères et le ministère des affaires islamiques et des habous), et les autres départements susceptibles de passer entre les mains des partis politiques.

positif de toutes les forces politiques nationales, exception faite de l'O.A.D.P, parti appartenant à la koutla, jugeant la nouvelle constitution démunie de toute nouveauté.

La nouvelle constitution a apporté les nouveautés suivantes :

La création d'une deuxième chambre au niveau du parlement appelée chambre des conseillers.

La constitutionnalisation du pouvoir du gouverneur, devenu représentant de l'Etat marocain, au lieu du représentant du Roi.

La réhabilitation du plan comme mode d'intervention dans les domaines économiques et sociaux.

Avec la création de la chambre des conseillers, les membres de la chambre des représentants sont désormais entièrement issus du suffrage universel direct⁸.

Depuis l'adoption de la constitution de 1996, le dialogue n'a pas été interrompu entre le souverain et les formations politiques qui se sont constituées en blocs. Le premier est celui de la Koutla dont la formation remonte au 26 mai 1992, dans le but de coordonner les actions de l'opposition. Le deuxième est celui du « Wifaq » constituée en 1993 par les partis au pouvoir, à savoir l'Union Constitutionnelle, le Mouvement Populaire et le Parti National Démocrate. Enfin le troisième bloc est moins formel. Il renferme une panoplie de partis se positionnant volontairement au «centre» des clivages politiques gauche / droite.

L'année 1997 connaîtra un foisonnement de commissions nationales, dont la plus importante est celle chargée du suivi des opérations électorales. Le Roi avait déclaré dans son discours du 20 août 1996 qu'il usera de tout son poids et de son prestige pour garantir la transparence des élections dont les résultats sont toujours taxés de falsification et d'interventions administratives de tout genre. C'est dans cette perspective qu'ont été actualisées les listes électorales, établies de nouvelles cartes d'électeurs informatisées, adoptées des urnes transparentes et la signature d'un « *pacte d'honneur* » entre l'ensemble des partis politiques d'une part et l'administration, représentée par le Ministre de l'Intérieur d'autre part, stipulant l'engagement solennel de tous les partenaires aux opérations électorales au respect d'une certaine discipline et des lois et règlements régissant les élections dans le pays.

Il faut toutefois insister sur le fait qu'il ne s'agit pas d'un miracle, mais d'une maturation politique et d'une expression volontariste de l'ensemble des formations politiques pour mettre en place de nouvelles règles de l'exercice du pouvoir dans le respect de la continuité de l'Etat.

La conviction démocratique de tous les acteurs a permis donc de jeter les fondements d'une culture de consensus et de dialogue. L'alternance a ainsi été préparée.

En premier lieu par la révision constitutionnelle de 1996 qui a donné un certain nombre de satisfactions aux revendications de l'opposition notamment en ce qui concerne la composition de la chambre des représentants.

D'autre part, signe plus fort dans cette séquence historique du Maroc, l'adoption à l'unanimité d'un certain nombre de textes législatifs et réglementaires d'une très grande portée politique.

Le code électoral⁸

⁸ Un vœux cher aux partis de l'opposition.

⁸ la loi 9-97 promulguée par le Dahir 1-97-83 du 23 kaâda 1471(02avril1997).

La loi 46-97 relative à l'organisation régionale du royaume.

Les deux lois organiques relatives à l'organisation de la chambre des représentants et de la chambre des conseillers.

De plus, cette phase estimée vers une démocratie réelle, a nécessité un climat de paix sociale. D'où un « *gentlemen's agreement* » tripartite a été signé entre les centrales syndicales (hormis l'Union Marocaine des Travailleurs), le patronat, représenté par la Confédération Générale des Entrepreneurs Marocains, et l'administration représentée encore une fois par le Ministre de l'Intérieur.

L'ensemble des mesures et des institutions, qui ont vu le jour le long des huit dernières années, a contribué, sans aucun doute, à la décrispation de la vie politique et à la création d'un climat de détente dans les milieux politiques. Tous les acteurs politiques, pouvoirs et partis politiques, sont désormais convaincus de la nécessité d'une coopération plus poussée pour faire éviter au pays le chaos qui le guettait.

Cependant les résultats de ce processus de réformes ne sont pas en parfaite harmonie avec les attentes, et des acteurs politiques et de la « société civile », avides de changement. Une appréciation de la situation actuelle suscite quelques remarques, quant aux déviances et dérapages qui n'ont pas manqué de surgir lors des campagnes électorales.

2.3/ Evaluation du processus des réformes

2.3.1. Analyse et résultats des opérations électorales.

La date du 28 février 1997, est qualifiée d'historique par tous les acteurs politiques concernés par les élections au Maroc. Elle coïncide avec la déclaration commune de l'ensemble des partis politiques et du gouvernement, portant engagement solennel et formel, relatif à l'organisation des opérations électorales. Si l'administration s'engageait à veiller sur le respect de la législation et garantir l'égalité des chances pour tous les candidats, quelque soit leur appartenance politique, les partis politiques, de leur côté, se sont engagés à se conformer aux nouvelles règles de jeu politique allant dans le sens d'une responsabilisation de l'ensemble des acteurs d'une bonne gestion de la nouvelle expérience électorale, dont l'élaboration et l'approbation ont acquis leurs consensus, comme ils s'engagèrent à « saluer la sincérité des élections et la crédibilité des institutions qui en résulteront en cas d'application correcte et régulière de la législation et des mesures arrêtées »⁹

La première opération électorale, d'une série de cinq, est celle relative à la formation des conseils communaux. Pour les 24.253 sièges de conseillers communaux des différentes communes urbaines et rurales, 102.197 candidats se sont présentés, représentants 13 partis politiques, à concurrence de 85.77%. Les 14.23% restant sont des candidats libres. Soit un taux de couverture moyen de 4.22 candidats par siège. Nul doute, que le 13 Juin 1997 et les quelques jours qui le précédaient, offraient l'occasion tant attendue, de confronter les bonnes intentions formulées dans la déclaration commune à la réalité électorale du pays. Les résultats de cette opération ont leur importance, mais ils demeurent transitoires, puisque les plus importants sont ceux relatifs à la désignation des présidents des conseils communaux.

⁹ Passage de la déclaration commune du 28 février 1997, in « rapport d'observation et d'évaluation générale des élections communales du 13 juin 1997 » élaboré par l'Organisation Marocaine des Droits de l'Homme, le 26 juillet 1997.

En effet, le système communal marocain est axé sur la personne du président du conseil communal, au détriment du conseil lui-même. D'où l'importance que revêt ce poste aux yeux de toutes les formations politiques. L'élection du président du conseil communal est souvent l'objet de tractions, du moment qu'il n'est pas élu par la population au suffrage direct mais par les membres du conseil lui-même.

Ainsi la carte politique communale a révélé les résultats suivants :

Partis politiques	1992		1997		Evolution
	Sièges	%	Sièges	%	
MP	212	13,73%	234	15,12%	10,12%
UC	248	16,06%	214	13,83%	-13,89%
PND	118	7,64%	85	5,49%	-28,14%
Wifaq	578	37,43%	533	34,45%	-7,79%
PI	147	9,52%	221	14,28%	50,00%
USFP	68	4,40%	139	8,89%	102,05%
PPS	4	0,26%	34	2,19%	742,31%
OADP	-	-	11	0,7%	100,00%
Koutla	219	14,18%	405	26,17%	84,93%
RNI	378	24,48%	251	16,22	-33,74%
MDS	-	-	112	7,23%	100,00%
MNP	166	10,75%	72	4,65%	-56,74%
Centre	544	35,23%	435	28,11%	-20,04%
SAP	199	12,9%	152	9,8%	-24,03%
PSD	-	-	9	0,5%	100,00%
PA	1	0,09%	9	0,5%	-44,44%
PDI	3	0,19%	4	0,2%	100,00%
Divers	203	13,14%	174	11,24%	-14,29%
Total	1.544	100%	1.547	100%	-

Les partis de la Koutla, ont grignoté du terrain aux partis du centre et aux « autres ». Cependant en nombre de sièges, ils n'ont pas pu réaliser le « raz de marée » promis lors de la campagne électorale.

Les partis du wifaq ont pu maintenir leurs positions dans plusieurs communes, montrant ainsi leur capacité à « séduire » l'électorat local. L'exemple du M.P est révélateur en ce sens.

Les partis du centre menés par le R.N.I ont enregistré de bons résultats, particulièrement le nouveau parti M.D.S qui a pu contrôler 7.23 des communes.

Les autres partis sont les vrais bénéficiaires de cette élection puisqu'ils ont pu se faire des places parmi les grandes formations politiques. On y trouve des nouveaux comme le P.S.D, et le F.F.D, des anciens restés pendant longtemps en veilleuse comme le P.A et le P.D.I

Ces résultats ont fait l'objet de nombreuses critiques. Deux faits majeurs ont caractérisé cette consultation. D'une part, l'usage quasi systématique de l'argent. D'autre part, le déficit patent relatif à l'application de la règle de droit de la part des pouvoirs publics et des candidats. Les dispositions stipulées dans le code électoral sont restées lettre morte, particulièrement en ce qui concerne la sanction de la fraude électorale. L'administration, lourdement critiquée cette fois-ci par le passé comme appareil falsificateur, a été vivement critiquée pour sa « *neutralité passive* ». Les nouvelles urnes transparentes en Plexiglas, chèrement implantées de l'Espagne, n'ont pas empêché l'apparition de nouvelles pratiques frauduleuses. La tendance s'est confirmée lors des élections législatives.

En effet la consultation électorale du 14 novembre 1997 relative à la désignation des membres de la chambre des représentants, issus désormais, dans leur totalité (325 élus), du scrutin uninominal direct à un tour, a connu le même sort que celle relative aux communes. Usages abusifs de l'argent, violation de la législation, quelques excès de violences avec comme tendance majeure une faible participation de l'électorat et surtout les jeunes qui ont exprimé un vote de défiance en restant loin des préoccupations électoralistes.

En effet les dernières législatives ont connu le taux de participation le plus faible de toute l'histoire électorale marocaine. « Sur les 12.790.631 inscrits, seuls 7.456.996 ont jugé utile d'aller voter. Près de la moitié du corps électoral a tourné le dos à l'isoloir. Et sur ces votants, 1.085.366 ont mis dans l'urne un bulletin nul »¹⁰

Le fait est d'autant plus révélateur si l'on sait que le premier parti du royaume, à savoir l'U.S.F.P n'a drainé que 884.061 des voix.

Désaffection vis- à -vis de la chose publique, conscience d'une crise chronique du processus électoral et démocratique, surenchère des voix sur la base de bulletins non mis dans l'urne...sont des explications possibles et hypothétiques de ce problème, dans l'absence d'une étude approfondie. Mais le fait est là et il est d'une importance capitale. Il touche aux principes fondamentaux sur lesquels se base tout système démocratique, à savoir la représentativité et la participation en passant par le niveau de formation et de responsabilité des élus, avant il était facile de condamner l'administration de pratiquer à la falsification, mais cette fois- ci il semblerait que se sont les candidats eux mêmes ainsi que les partis politiques qui ont vicié les règles du jeu. Il serait difficile d'établir avec objectivité la part de responsabilité des uns et des autres, mais ce qui est certain c'est que la manifestation s'est déplacée du lieu de l'administration à celui des acteurs politiques eux-mêmes, et chacun tente d'apparaître sous le visage de la victime.

Partis politiques	Elus	%
UC	50	15,38%
MP	40	12,30%

¹⁰ Fatiha LAYADI et Narjis RERHAYE « Maroc: Chronique d'une démocratie en devenir » Eddif 1998 p.216

PND	10	3,07%
Wifaq	100	30,77%
USFP	57	17,53%
PI	32	9,84%
PPS	9	2,76%
OADP	4	1,23%
Koutla	102	31,38%
RNI	46	14,15%
MDS	32	9,84%
MNP	19	5,84%
Centre	97	29,85%
FFD	9	2,76%
MPCD	9	2,76%
PSD	5	1,53%
PA	2	0,61%
PDI	1	0,30%
Divers	26	8,00%
Total	325	100%

Dès lors la carte politique issue des urnes ne peut refléter la réalité politique du pays. La crise de représentativité se fait sentir d'une manière très forte. De plus la multiplicité des partis politiques à cause des différentes scissions n'a fait qu'émettre la classe politique nationale, rendre par-là même, la formation d'une équipe gouvernementale très difficile. Le dispatching des sièges parlementaires entre les trois grandes tendances, n'a pas dégagé de majorité apparente et cohérente. La Koutla avec ses 102 sièges, le wifaq avec ses 100 sièges et le centre avec ses 97 sièges. Les 26 sièges restants sont partagés entre une panoplie de partis dont celui du Mouvement Populaire Constitutionnel et Démocratique (MPCD), du vétéran Docteur Addelkrim KHATIB (9 sièges) .

Le score de cette formation politique à quelque peu inquiété les milieux politiques marocains de tout bord. Le M.P.C.D a se de servi de couverture politique à des sensibilités islamistes, notamment l'association « d'Al Islah wa Tawhid »¹¹, mais pour une première participation ce parti à pu égaler le P.P.S, présent sur la scène politique marocaine depuis 50 ans. D'autant plus que ce parti ne s'est pas encore positionné par rapport à l'échiquier politique. Ahmed RAISSOUNI, président d'Al Islah wa Tawhid, avance à ce sujet « qu'il y a la droite, la gauche et le centre. Nous, nous nous plaçons au-dessus »¹²

¹¹ Littéralement c'est « réforme et monothéisme »

¹² Fatiha LAYADI et Narjis RERHAYE op. cit, p.215.

En dépit des résultats décevants ayant entraîné l'éclatement de la carte politique et l'absence d'une majorité cohérente, le Roi n'a pas enterré son vœu d'expérimenter l'alternance.

Si les données de la première chambre sont éparpillées, celles de la seconde chambre n'encouragent guère à la satisfaction. Le système est intégré dans un processus d'incohérence.

En effet, la chambre des conseillers s'est constituée sans majorité cohérente. La composition de la chambre est telle que 3/5 de ses membres sont issus d'un collège électoral formé par les conseillers des collectivités locales, 1/5 sont des représentants des salariés et le 1/5 restant représente les chambres professionnelles, une structure atomisée disparate drainant un mélange de corps et de professions.

L'émiettement partisan, caractéristique du champ politique marocain aggravé par l'émiettement syndical ne peut qu'aboutir à une chambre éclatée. D'où les résultats suivants :

Partis / Syndicats	Nb. d'élus
PI	21
USFP	16
PPS	07
CDT	11
UGTM	03
Koutla	58
RNI	42
MDS	33
MNP	15
Centre	90
UC	28
MP	27
PND	21
Wifaq	76
PSD	04
FFD	12
PA	13
PDI	04
UMT	08
COM	01
USP	01
SND	01

UNTM	01
UDT	01
Divers	46
Total	270

2.3.2. le nouveau dispositif institutionnel, politique et administratif :

Les principales nouvelles institutions devant avoir un impact certain sur la vie politique et institutionnelle marocaine, issues du dernier processus de réformes, sont la chambre des conseillers et la région

- La chambre des conseillers :

Aux termes de la constitution de 1996, l'institution législative marocaine, a retrouvé son bicaméralisme originel, instauré pour la première fois avec l'adoption de la constitution de 1962. Le Roi a voulu que la nouvelle chambre haute : « regroupe avant tout une sélection de ceux qui œuvrent quotidiennement pour que le Maroc assure sa subsistance. Il s'agit en l'occurrence des agriculteurs, des salariés, des commerçants, des industriels, des artisans et des gens des métiers, qu'ils soient hommes ou femmes¹³ ». De par sa composition cette chambre est un véritable « conseil économique et social ». Les membres de cette chambre

D'une part la chambre des conseillers est habilitée à « avertir » le gouvernement par une « motion d'avertissement¹⁴ ». Cette possibilité est exclusive à la deuxième chambre. Bien que la motion d'avertissement ne peut aboutir à un vote et par conséquent ne peut conduire à la démission du gouvernement, elle demeure d'une importance politique capitale. La composition émettée de la chambre des conseillers pourrait favoriser l'usage fréquent de cette technique de contrôle et créer un climat d'instabilité pour le gouvernement en place. D'autant plus que ni la constitution ni le règlement intérieur de la chambre des conseillers ne prévoient de délais d'espacement entre les différentes motions d'avertissement.

D'autre part la chambre des conseillers peut voter des motions de censure à l'encontre du gouvernement, qui présentera sa démission collective une fois le vote est positif à la majorité des deux tiers. La chambre des représentants a la même possibilité et(dans les mêmes conditions. Mais encore une fois la structure de la deuxième chambre donne plus de possibilités que la chambre des représentants.

En conséquence, il est légitime de croire que le vrai rôle de la deuxième chambre est en fait de servir de contre poids au sein de l'institution législative, pour parer à toute éventualité de majorité solide dans la chambre des représentants, et par-là même un gouvernement fort notamment un gouvernement d'alternance.

Ainsi la démarche entreprise par le pouvoir politique marocain en matière de démocratisation du régime semble être intégrée dans une démarche de prudence, qui caractérise comme partout ailleurs, les autres pans de la décision et de l'action. Le système politique marocain a une conception équilibrée de l'ouverture puisqu'il tient à maîtriser l'équilibre global du système et en assurer son articulation pour parer à toute manœuvre dangereuse.

-La région en tant que collectivité territoriale

La deuxième institution qui vient « enrichir » le paysage institutionnel national est la région. Cette nouvelle collectivité territoriale intervient à un moment de parachèvement de la modernisation de l'Etat et de la confirmation d'une gestion décentralisée, entreprise depuis 1976.

Sa finalité découle de la nécessité d'assurer un développement économique et social, harmonieux et intégré à l'ensemble du territoire national. Le roi affirma que : « C'est cette idée même de la régionalisation qui assurera aux Marocains des droits égaux bien que leurs atouts pour le développement différent (...). Aujourd'hui, le Maroc doit être un Maroc pour tous, généreux, réunissant les conditions de vie décentes, nécessaires aux groupes et aux individus¹⁵ ». Cependant il convient de noter quelques remarques sur cette institution.

D'abord le conseil de la région est composé de conseillers communaux, de membres des chambres professionnelles et de représentants des salariés. Le suffrage indirect affecte directement le principe de représentativité des citoyens de la région. D'autant plus que le découpage régional a abouti à 16 régions difficilement défendables, sur les plans géographique, économique, ethnique, culturel et social.

¹⁴ Article 77 de la constitution de 1996. Les modalités de présentation de cette motion fait l'objet des articles 271 à 276 du règlement intérieur de la chambre des conseillers adopté le 14/04/1998.

¹⁵ Discours de S.M le roi Hassan II op. cit.

Si le discours du Roi présenté devant les élus locaux de la ville de Fès en 1984, a prévu la création des régions autonomes inspiré du modèle régional allemand, la région mise en place en 1997 incarne un modèle « hybride » qui ne s'inspire d'aucun système prè - établi. Il s'agit d'une région de « compromis », qui doit faire ses preuves pour une période donnée, suite à quoi le système régional marocain devrait faire l'objet de perfectionnements.

De même, une nouvelle institution territoriale, à côté de la commune et de la province et la préfecture, ne risque-t-elle pas de dilapider les efforts et embrouiller d'avantage l'espace territoriale. Ne fallait-il pas d'abord activer le rôle décentralisateur des provinces et préfectures en dissociant les deux pouvoirs dont jouit le gouverneur à travers sa double qualité de représentant de l'Etat dans son commandement et de sa fonction de chargé de l'exécutif du conseil provincial ou préfectoral¹⁶. D'autant plus que les gouverneurs des chefs lieux de régions sont actuellement investis en plus, du rôle d'ordonnateurs des budgets des régions alors que les présidents des régions n'ont qu'un pouvoir de visa sur leurs décisions¹⁷.

Enfin dès sa création, la région a révélé quelques handicaps, qui compromettent ses chances de relever avec succès les défis du développement :

Manque de ressources humaines qualifiées.

Manque de ressources financières.

Multitude de contrôles tutélaires.

Déficit en matière de représentativité réelle de la population.

Néanmoins, il faut reconnaître qu'en dépit des difficultés sus-indiquées et la nature des réformes qu'a subi le champs politique et institutionnel marocain, le processus de réformes a pu atteindre l'un de ses objectifs les plus importants, à savoir l'avènement de l'alternance politique avec l'investiture du premier gouvernement composé essentiellement de ministres ayant exercé pendant plus de 40 ans dans les rangs de l'opposition.

2.3.3- L'instauration d'un gouvernement d'alternance

Le 4 mars 1998, S.M le Roi Hassan II reçut les membres du premier gouvernement d'alternance au Maroc. 40 jours auparavant, Monsieur Abderrahmane EL YOUSOUFI, premier secrétaire de l'USFP, principal parti d'opposition au sein de la Koutla, fut chargé de constituer le gouvernement qui devait mettre en place les fondements d'une réformes globale pouvant conduire le Maroc vers plus de progrès et de modernité.

Le Roi semble se placer au-dessus des résultats électoraux pour entreprendre une expérience originale, la première dans les pays du tiers-monde et surtout arabe.

D'un côté, il semblerait que le Roi décide de mettre un terme à un sentiment de lassitude et de paralysie qui ont marqué les majorités successives de droite ayant gouverné le Maroc depuis l'indépendance.

D'un autre côté, le Roi décide d'apporter sa contribution au rétablissement de la confiance et du dialogue entre l'opposition et le palais.

¹⁶ Voir Dahir n° 1-63-273 du 22 Rabia II 1383 (12 septembre 1963) relatif à l'organisation des préfectures des provinces et de leurs assemblées.

¹⁷ Voir le Dahir n° 1-97-84 du 23 Kaada 1471 (2 avril 1997) portant promulgation de la loi n° 47-96 relative à l'organisation de la région.

En troisième lieu, le gouvernement d'alternance se situe dans le contexte d'une poussée et d'une dynamique politique voulue par le Roi et elle est le résultat d'une préparation collective de différents acteurs de la vie politique marocaine.

Cette démarche traduit la similitude du fonctionnement du système politique marocain par rapport à certains systèmes européens et notamment français.

Par ailleurs, cette expérience d'alternance constitue une étape supplémentaire dans un processus initié depuis longtemps et qui vise, parallèlement aux objectifs de parachèvement de l'intégrité territoriale et de l'édification d'un Etat de droit, l'intégration institutionnel de l'opposition historique dans l'exercice du pouvoir.

Cette évolution est concomitante avec la volonté du Maroc de s'inscrire dans un projet de modernisation et de mise à niveau de ses mécanismes socio-culturels, se traduisant notamment par les profonds aménagements en matière des Droits de l'Homme qui font que le Maroc soit éligible aux standards internationaux en la matière ainsi que par l'adhésion du Maroc à un projet de société qui le rapproche de son environnement géo-stratégique, notamment de ces partenaires de l'Union Européenne.

Enfin le pouvoir politique marocain, très soucieux et attentif aux contraintes externes, décida de jouer pleinement la carte de l'ouverture et de l'amélioration de son image externe.

Au-delà de son effet symbolique indiscutable, l'alternance marque un tournant dans l'histoire contemporaine du Maroc. En si peu de temps, elle a donné lieu à des commentaires et à des analyses mettant en exergue les contraintes et les atouts dont dispose le gouvernement d'alternance. L'expérience n'est pas achevée. Le gouvernement d'alternance à maintenant deux ans et son bilan est très critique par l'ensemble des acteurs socio- professionnels notamment au niveau des données économiques et sociaux. Mais en dépit des critiques, parfois virulents l'expérience continue de fonctionner en attendant la mise en place d'une série de mécanismes correctifs au niveau du fonctionnement de l'appareil gouvernemental dans ses rapports avec les partis politiques et le palais.

II- EVOLUTION DE LA REFORME DE LA DECENTRALISATION ET LES PERSPECTIVES D'UNE BONNE GOUVERNANCE LOCALE

L'œuvre accomplie dans le domaine des collectivités communales est sans aucun doute l'aspect le plus marquant de la politique des réformes entreprises ces dernières années.

Le texte de 1976 relatif de l'organisation communale a entamé un processus de renouveau politique qui a permis à l'ensemble des composantes politiques d'apporter la contribution à la gestion des affaires de la cité et de promouvoir la promotion sociale, économique et culturelle des communautés de base. L'objectif recherché était naturellement de faire de la décentralisation un moyen de rendre le pouvoir plus démocratique et plus proche des citoyens.

Cette réforme constitue un tournant capital dans la vie des collectivités territoriales et imprime un rythme plus déterminé à la politique marocaine de décentralisation. Depuis deux décennies, les pouvoirs publics poursuivent inlassablement une politique dissuasive et ambitieuse visant une responsabilisation plus accrue des collectivités communales et provinciales dans la réalisation du développement local.

De manière générale, les réformes de 1976 s'articulent autour de deux axes, l'un politique visant à renforcer les bases démocratiques, l'autre plus technique, constituant à accroître

l'efficacité administrative et à améliorer les capacités d'intervention des pouvoirs locaux dans le processus de développement économique.

Des dispositions importantes ont été prises dans les domaines humains, financier et technique pour permettre aux collectivités d'être mieux opérationnelles et plus efficaces dans la réalisation des projets concrets de développement.

Vingt ans après le lancement du texte de 1976, un peu plus pour l'expérience provinciale et préfectorale, le bilan est mitigé, et le jugement ne peut être le même compte tenu de la diversité des communes et leurs particularismes. Car la commune recouvre au Maroc des réalités très variables, même si depuis l'indépendance, les pouvoirs publics ont choisi, pour des raisons politiques, d'appliquer le même statut juridique – droit électoral et législation sur l'organisation et les compétences communales – à l'ensemble des communes sans distinction de nature ou de taille. Cette uniformité juridique occulte très mal la diversité sociologique et géographique des collectivités communales.

Considérées par ailleurs comme étant des structures de décentralisation, les collectivités provinciales et préfectorales doivent être intégrées dans cette recherche globale d'approfondissement ou de modernisation de l'administration locale.

La province et la préfecture sont considérées avant tout des structures du pouvoir et d'autorité, leur capacité économique est faible et leur rapport avec l'environnement est principalement de nature politique.

Le processus d'amélioration des conditions de gestion ou d'exercice du pouvoir local concerne donc les deux niveaux de territorialité. Car on conçoit très mal comment peut-on réussir la décentralisation par le bas et la régionalisation par le haut si la structure provinciale et préfectorale n'est pas adaptée aux conditions nouvelles de démocratie et de participation.

A y regarder de près, les effets limités de la décentralisation peuvent être résumés de la manière suivante :

Absence d'édification des services administratifs et techniques puissants ;

Stagnation du jeu politique local par le maintien des règles de gestion et de commandement du modèle traditionnel ;

Absence de concurrence entre les différentes collectivités ou les acteurs locaux ;

Traitement « désengagé » et l'autosatisfaction a – politique des enjeux locaux ;

Autorisation affichée aux prestations fournies ;

Absence d'actions concrètes en matière de culture, de sport, des loisirs, d'aide sociale et économique, de communication etc. ... ;

Absence de traditions de dialogue et de débat ;

Prédominance d'une gestion administrative au détriment de la gestion économique.

Les progrès substantiels accomplis par la décentralisation, reconnus et salués par l'ensemble des composantes politiques, ne doivent pas par conséquent nous conduire à minimiser les lourdes contraintes qui handicapent le fonctionnement des collectivités et dont leurs implications au niveau des projets de développement sont dévalorisantes. Pour redonner au système sa vitalité et son dynamisme, il est nécessaire de le doter d'une série de fondements pour une bonne gouvernance locale..

2.1- Les contraintes de la décentralisation

L'évaluation de la décentralisation notamment en ce qui concerne l'action économique locale doit être nuancée. Le bilan que l'on peut dresser mérite que l'on prenne en considération les résultats et les types des projets réalisés. Si ces résultats sont globalement satisfaisants, ils ne doivent pas masquer le nombre considérable de défaillances et de limites inhérentes au système d'administration locale.

La décentralisation au Maroc ne recouvre pas une dimension économique cohérente ; c'est un procédé de régulation et d'intégration beaucoup plus qu'un moyen d'aménagement et de participation. D'autre part, les réformes progressives qui ont accompagné le processus de décentralisation au cours de ces deux dernières décennies n'ont pas bouleversé le jeu et les logiques des acteurs locaux ni supprimé les contraintes institutionnelles inhérentes au système politico-administratif local.

Ces contraintes sont nombreuses et concernent des domaines variés. Parmi les plus importantes, on retiendra notamment :

2.1.1- La prépondérance de la gestion administrative

Les collectivités locales sont avant tout des niveaux d'administration. Les tâches auxquelles elles s'attellent revêtent un caractère purement prestataire (certificats, autorisations, état - civil, actes divers ...).

A travers les six colloques nationaux et les séminaires organisés sur tel ou tel aspect des collectivités locales, bien des élus ont dénoncé l'ambiguïté de la décentralisation et surtout l'écart entre leurs responsabilités réelles et leurs pouvoirs en matière d'aménagement et de développement.

Les communes, et surtout celles du monde rural, n'ont pas suivi l'effet modernisateur de la décentralisation. Elles sont gérées comme des structures administratives traditionnelles et innovent très peu en matière d'organisation et de gestion. A une échelle beaucoup plus large, l'on retrouve les mêmes structures (président, conseil communal, secrétariat général), mêmes commissions (affaires administratives, affaires culturelles, planification, finances), mêmes services (personnel, comptabilité, état-civil, service technique, service d'entretien des équipements, service du parc matériel).

Dans la plupart des cas, les services économiques sont mal identifiés – lorsqu'ils existent – ou font complètement défaut, de même rares sont les communes qui sont dotées de services d'aménagement, d'urbanisme, de statistiques, d'informatique et d'archivage.

De manière générale, la gestion locale se caractérise par plusieurs anomalies.

En ce qui concerne le fonctionnement des conseils, la gestion locale souffre de l'irrégularité, l'absence de coordination entre les conseillers complique la prise de décision. Le travail d'équipe est souvent ignoré, que ce soit au niveau du bureau ou du Conseil.

Par ailleurs, les commissions souffrent de deux maux :

D'une part, la désignation du rapporteur se fait le plus souvent sur la base de sensibilité politique ou de clientélisme et non en rapport avec les niveaux de formation ou de professionnalisme,

D'autre part, ces commissions, lorsqu'elles fonctionnent, sont très mal informées.

Dans l'ensemble, les conseils communaux gèrent beaucoup d'inconnus, prennent des décisions à propos desquelles ils ne disposent même pas d'un minimum de certitudes. En général, ils gèrent les affaires locales sans la mise à disposition d'un inventaire communal, d'un tableau de bord. Les conseillers connaissent leurs circonscriptions mais ignorent les demandes locales formulées par les citoyens. Ainsi, la délivrance d'une autorisation administrative se fait sans études de faisabilité ni de localisation. Ce qui donne lieu à des installations anarchiques (cafés, marchés) voire dangereuses (entreprises polluantes) à des problèmes de surdimensionnement au niveau de quelques réalisations (maisons de culture) de localisation et de rentabilisation.

Certaines communes ne sont pas aidées par le découpage pour avoir une certaine continuité, disposer d'une maîtrise réelle sur l'espace à aménager ou à planifier.

Par ailleurs, le fonctionnement du conseil se fait sur la base de la tutelle peu soucieuse de la performance des conseils. Ceux-ci ne sont pas jugés en fonction de leurs réalisations ou de leur programme mais de leur capacité d'alignement centralisé de gestion.

L' élu n'évalue pas à sa juste mesure les missions dont il a la charge ; il ne connaît pas son rôle et agit la plupart du temps comme un simple fonctionnaire, s'immisce dans les tâches administratives les plus élémentaires, bloque l'initiative, refuse toute intermédiation interposée.

Ce manque de synergies se solde malheureusement par une anarchie dans la gestion locale. On aboutit alors à des improvisations et des déviations multiples dont l'impact est considérable au niveau de l'armature urbaine et des installations des équipements.

2.1.2- Incohérence et disharmonies de la division administrative territoriale

La carte administrative, à l'échelle du territoire, ressemble à un grand puzzle dont toutes les pièces sont disponibles mais auquel il manque la photographie d'ensemble pour réussir leur disposition au bon endroit.

La division administrative a tout l'air en effet d'une architecture complète, soudée et fonctionnelle ; mais en réalité elle apparaît davantage comme un système désarticulé, émietté, désarticulé et les échelons les plus dynamiques (provinces et communes) sont trop introvertis pour servir l'impératif de cohérence.

Les incohérences du découpage et de la délimitation des périmètres des unités territoriales constituent une première entrave au développement d'une action équilibrée et cohérente sur l'espace.

2.1.3 Le redoutable problème financier

C'est dans le domaine des finances que l'expérience marocaine est très novatrice, mais la combinaison des trois principes suivants permet d'approcher la complexité des problèmes des finances locales.

Le régime de la fiscalité locale se pose toujours dans cette éternelle problématique de dépendance et de non-productivité puisqu'il n'est pas issu d'une base économique viable ni reposant sur des activités maîtrisables et rentables. Le tissu économique dans de nombreuses communes et notamment les communes rurales est très fragile ou presque inexistant. En plus, nul ne sait plus à quoi correspondent les impôts locaux ; il est à peu près impossible d'établir une relation causale entre niveau de taxation et qualité des services fournis ; comme il est impossible de mesurer la rentabilité du système fiscal puisqu'il touche des contribuables de conditions sociales modestes ou pauvres ; personne ne peut en plus se retrouver dans les mécanismes comptables et financiers de l'Etat, il est utile de rappeler aussi qu'aucune

décentralisation ne peut être opérationnelle si elle n'est pas accompagnée d'un transfert financier.

En réalité, la problématique de la décentralisation au Maroc se pose en termes financiers, et la question du financement renvoie à deux aspects distincts : celui de la recherche de nouveaux moyens et celui de l'aide à la décision en matière financière.

Les budgets locaux sont dominés par les dépenses de fonctionnement. La rubrique réservée à l'investissement demeure très faible par rapport aux besoins réels des communes.

La gestion financière locale est soumise à un contrôle contraignant. Elle est de surcroît tributaire des aléas de l'austérité et des conjonctures économiques difficiles et des implications de la restriction économique. C'est dans ce domaine précis des finances que les élus expriment plus de prudence et souvent de l'incapacité.

Tout changement dans les finances locales est difficile à gérer en raison, d'une part, de la priorité des enjeux nationaux, d'autre part, de la diversité des situations (communes urbaines, communes rurales) et de l'insuffisance des ressources locales enfin.

2.1.4- Le déficit de la compétence et de la formation

En dépit des efforts entrepris dans ce sens, il est bien connu que l'encadrement humain revêt bien des aspects critiques, que ce soit au niveau des élus ou du personnel local. Les collectivités communales, compte tenu des responsabilités importantes qui leur incombent aujourd'hui, manquent de fonctionnaires de qualité. Les élus locaux quant à eux se contentent généralement de leur légitimité politique qui s'avère insuffisante pour la gestion d'un cortège de complexités nouvelles.

Les présidents de communes sont appelés non seulement à prendre des décisions mais aussi à assurer directement leur exécution. Ce qui exige de la part des élus des aptitudes nouvelles et un savoir important dans le domaine de la gestion municipale. Il va falloir assimiler les textes, connaître les mécanismes et les procédures, diriger une équipe municipale, réunir et analyser l'information, résoudre les problèmes quotidiens des citoyens, arrêter des objectifs de planification, négocier avec des partenaires différents, animer la vie municipale, assurer le fonctionnement des services publics locaux, prendre des mesures liées à l'environnement et à l'urbanisme..., en somme, il faut être plus un manager qu'un simple élu. Le passage n'est pas facile et le système local n'est pas encore intégré dans cette logique managériale. Il faut ajouter en plus que le statut de la fonction publique territoriale souffre de l'ambiguïté dans laquelle il est enserré et de son manque d'activité.

2.1.5- L'absence de déconcentration administrative

Au Maroc, on parle plus de décentralisation des compétences que de décentralisation des pouvoirs de décision, ce qui n'est pas la même chose. Une décentralisation efficace devrait naturellement s'accompagner d'une réelle déconcentration des interventions de l'Etat. Sur ce point précis, on peut dire que les services extérieurs de l'Etat n'ont pas la maîtrise juridique de leurs activités. La gestion du pouvoir et la prise de décision se font à partir de la capitale après un passage obligé chez le gouverneur. Cette situation risque à court terme de réduire l'efficacité de la décentralisation au moment où l'expansion économique et industrielle et aussi le développement des échanges impliquent un nombre considérable d'affaires à traiter et de décisions à prendre sur place sans qu'il soit nécessaire de remonter au centre.

2.1.6- Le manque de vulgarisation et de sensibilisation :

Ce sont des obstacles culturels ou plus exactement psychosociologiques. Notre système éducatif et informationnel reste à l'écart des transformations apportées au niveau des

structures de la société locale. Par conséquent, la réussite de la décentralisation dépend dans une large mesure du niveau de développement culturel de la société et de la capacité à produire des informations pertinentes. Ce qui implique la nécessaire transformation du rôle des élus et du rôle des services de l'Etat dans le contexte de la décentralisation.

2.1.7- Le caractère conflictuel de l'intercommunalité :

Il est démontré aujourd'hui que les interventions économiques ne peuvent être prises en charge par des entités isolées. C'est toute la question de la coopération intercommunale qui doit dépasser le libre choix des communes pour trouver des formules statutaires de la rendre plus opérationnelle.

Au niveau économique, l'efficacité suppose un renforcement de l'intercommunalité, la simplification des niveaux de collectivité et une réflexion sans préjugés sur le réaménagement de pouvoirs intermédiaires.

2.1.8- Le poids de la pression démographique :

L'accroissement rapide de la population a des répercussions directes au niveau de la gestion des services locaux et des solutions concrètes à apporter aux attentes de la population, notamment dans les domaines variés liés au social, aux infrastructures de base, aux équipements collectifs, au transport, au logement, etc....

Compte tenu du rythme massif de l'exode rural et la poursuite d'une croissance urbaine forte, la pression qu'ils exercent sur l'économie, en général, et sur la production des équipements publics municipaux, en particulier, est très lourde.

Dans ce contexte de croissance démographique toujours forte, les communes ont des difficultés à maîtriser le mouvement et à répondre aux besoins multiformes de la population. Ce qui explique pas mal d'écarts entre la population et les élus.

2.1.9- le poids de la pression urbaine :

Le Maroc, comme de nombreux pays en développement, enregistre un taux très élevé d'urbanisation qui est dû à deux facteurs essentiels : l'accroissement naturel de la population, qui est passé de 29,33% en 1960 à 51,4% en 1994 d'une part, et l'exode rural d'autre part. Le nombre moyen des migrants ruraux est de 180.000 personnes, soit l'équivalent d'une ville par an.

Cette croissance urbaine imposée et non maîtrisée est loin de faciliter la tâche de l'Etat et des collectivités locales. L'extension de l'armature urbaine suppose en effet pour les collectivités publiques un coût très élevé et des efforts soutenus pour la mise en place d'infrastructures, des équipements socio-éducatifs, du logement, des services urbains...La taille des investissements à réaliser et le coût de la maintenance des équipements placent cependant le plus souvent les communes dans une situation d'impuissance, voire d'échec.

Cette accélération de l'urbanisation a des répercussions négatives sur le développement des agglomérations urbaines existantes notamment :

La dégradation du cadre bâti par surdensification des tissus anciens et l'extension des quartiers périphériques ;

Le déséquilibre dans la répartition des équipements, des activités, de l'habitat et des loisirs.

Mais, malgré l'ampleur de l'urbanisation et les changements qu'elle a produit, on constate que le mode de gestion des villes reste marqué par des approches normatives qui, parfois, génèrent d'autres dysfonctionnements. Ces approches laissent peu de place aux initiatives

décentralisées dans les domaines de la planification, de la gestion urbaine, du développement économique et de l'offre des services à usage collectif.

Les efforts financiers qui sont consentis pour améliorer les conditions d'existence des populations urbaines et les larges prérogatives reconnues aux conseils municipaux élus dans la gestion au quotidien des villes, participent sans nul doute de la volonté d'assurer la pleine intégration de millions de citoyens et de néo-citoyens. Mais la gestion des villes se situe assez souvent en marge de des préoccupations d'aménagement du territoire et des dynamiques sociales urbaines.

L'espace urbain est marqué de plus en plus par des mouvements sociaux qui traduisent la montée des citoyens et imposent la recherche des solutions à des questions concomitantes à l'extension urbaine comme le logement, les équipements, l'emploi, l'éducation et la santé.

Depuis le début des années 80, les pouvoirs publics ont essayé d'instaurer de nouveaux principes de régulation de l'action publique en matière de développement urbain. C'est d'ailleurs à la faveur de ce contexte que s'est développé une prise de conscience pour développer un urbanisme stratégique qui, à la différence de l'urbanisme normatif et centralisé, s'appuie sur une multitude d'acteurs et met en valeur le rôle des médiateurs, la mobilisation des agents sociaux et la recherche des compromis entre intérêts divergents.

2.2-Les perspectives d'une bonne gouvernance locale :

L'expérience de la décentralisation au Maroc, en dépit des difficultés qu'elle a rencontrées et des dysfonctionnements inhérents à l'action publique locale, a permis tout de même de développer une prise de conscience devant la nécessité effective et réelle de la population d'un cadre favorable à l'évolution.

C'est l'enjeu du débat actuel sur l'Aménagement du territoire et la consolidation des mécanismes de fonctionnement des collectivités locales, notamment la modernisation des modes d'élection et de représentation, la clarification des compétences entre les différents relais territoriaux, la simplification des niveaux de décentralisation et la mise en cohérence des exigences du partenariat et de coopération entre la région, la province, la commune et les autres structures d'action publique locale.

La réflexion tournée vers la maîtrise des problèmes locaux implique nécessairement une recomposition des territoires à partir d'un nouveau processus méthodologique où la centralité doit céder la place à de nouvelles formules d'organisation et de fonctionnement du territoire vers une autonomie plus accrue, une responsabilité soutenue de l'ensemble des acteurs publics et une matérialisation plus engagée des différents acteurs territoriaux dans la mise en œuvre des programmes de développement territorial. On comprend alors parfaitement la nécessité de soumettre la gestion locale aux principes modernes du management et du marketing.

Cela conduit tout naturellement à la recherche d'un autre modèle administratif territorial performant, mieux adapté à la vocation d'un Maroc moderne, capable d'adopter de nouvelles échelles de références et de laisser une large place à la négociation et à la participation collective. Il s'agit du modèle polycentrique qui accompagne la mutation actuelle de l'Etat marocain qui est une situation de transition prometteuse puisqu'elle a déjà annoncé la mise en place d'un vaste mouvement de restructuration et de modernisation des institutions nationales et locales dans le but de pratiquer une « bonne gouvernance » au niveau de la gestion des affaires publiques.

Le pari est maintenant lancé, il va falloir le concrétiser en mesures concrètes, effectives et solides.

SOMMAIRE

INTRODUCTION

I- LE CONTENU DES REFORMES POLITIQUES ET INSTITUTIONNELLES ENTREPRIS DEPUIS 1990

1- Réformes liées à la consolidation de l'Etat de Droit

2- Réformes liées à la restructuration et à la démocratisation du pouvoir de l'Etat

2.1- Quelques données relatives au champ socio-politique marocain

Le chantier des réformes engagé depuis 1990 jusqu'au gouvernement d'alternance

2.3 Evaluation du processus des réformes

2.3.1. Analyse et résultats des opérations électorales

2.3.2. Le nouveau dispositif institutionnel, politique et administratif

2.3.3. L'instauration d'un gouvernement d'alternance

II- EVOLUTION DE LA REFORME DE LA DECENTRALISATION ET LES PERSPECTIVES D'UNE BONNE GOUVERNANCE LOCALE

2.1- Les contraintes de la décentralisation

2.1.1- La prépondérance de la gestion administrative

2.1.2- Incohérence et disharmonies de la division administrative territoriale

2.1.3 Le redoutable problème financier

2.1.4- Le déficit de la compétence et de la formation

2.1.5- L'absence de déconcentration administrative

2.1.6- Le manque de vulgarisation et de sensibilisation

2.1.7- Le caractère conflictuel de l'intercommunalité

2.1.8- Le poids de la pression démographique

2.1.9- le poids de la pression urbaine

2.2- Les perspectives d'une bonne gouvernance locale