



Superficie : 446 550Km²
Population : 31 480 000 hbts
Densité : 70,5/km²
Croissance moyenne : 1,5%



NOTE DE CONJONCTURE

La décentralisation : une préoccupation permanente

Le processus de modernisation enclenché au Maroc ces dernières années a permis une plus grande visibilité dans la politique de décentralisation. L'érection de la région au rang des collectivités locales, de même que la répartition des compétences entre les différentes collectivités locales, apparaît comme l'une des plus importantes réformes de ces dernières années. L'un des effets positifs de la décentralisation est l'amélioration des infrastructures sociales (santé, habitat, éducation) et productives (chemins, irrigation, entrepôts), et la participation des populations.

Cependant l'adhésion des populations à ce processus nécessite une grande maîtrise des enjeux de la décentralisation en matière de développement participatif local par les élus locaux. Ceci passe par le renforcement de la formation aux nouvelles compétences et l'allègement de la tutelle, ainsi qu'une plus grande mobilisation des moyens financiers au niveau local.

INDICATEURS GENERAUX

Développement humain	IDH	0,620	
	PIB/hbt (unités de \$ US)	4227	
	Croissance annuelle	3,5	
	PIB total (millions \$US)	129 273	
	Espérance de vie	69,5	
	Alphabétisme (%)	Hommes	63,3
		Femmes	38,3
Accès Internet/1000 hbts)	26,56		
Décentralisation	Population communalisée		
	Population urbaine	57,5	
	Nombre et Niveaux de collectivités locales	Provinces	
		Régions.	42
	Communes	16	

I- La politique de décentralisation

Evaluation :

Le système de gouvernance locale est établi mais le cadre juridique est orienté vers davantage de déconcentration que de décentralisation.

Indicateurs:

1.1. Etablissement de la gouvernance locale : $\uparrow\uparrow$

1.2. Cohérence du cadre juridique: \Rightarrow

1.3. Cohérence de l'organisation administrative: \Rightarrow

La mise en place du système de gouvernance locale

On peut situer les origines du système actuel de gouvernance au lendemain de l'indépendance. Le processus s'est déroulé en quatre étapes principales correspondant aux phases de développement des gouvernements locaux au Maroc:

1ère étape de 1959 à 1963 a vu le dahir ayant fondé les collectivités locales au Maroc (voir ce dessus)

2ème étape 1976 – 1977 ou ont été pris

La législation

Les textes de loi qui régissent la décentralisation sont :

- Constitution révisée du 13 septembre 1996

- Dahir n° 1-02-297 du 25 rejev 1423 (3 octobre 2002) portant promulgation de la loi n° 72-00 portant Charte communale;

- Loi n° 47-96 relative à l'organisation de la région

- Loi n° 78-00 relative aux communes promulguée par le dahir du 3 octobre 2002

- Loi n° 79-00 relative a l'organisation des collectivités préfectorales et provinciales ;

- Charte communale

- Dahir portant loi sur les attributions du gouverneur

- Décret sur le personnel communal
3ème étape : 1997 - 2002:

- Loi sur les régions

- Code électoral unifié

4ème étape : 2002 :

- Nouvelle loi sur les communes

- Nouvelle loi sur les préfectures et les provinces

- Dahir n°1-97-83 du 23 al kaâda 1417 (2 avril 1997) portant code électoral.

Les origines de la législation remontent aux premières années de l'indépendance du Maroc avec :

- Le dahir (loi) du 1er septembre 1959 sur l'élection des conseils communaux remplacé aujourd'hui par le code électoral unifié du 2 avril 1997, lui-même modifié par la loi n° 64-02, promulguée par dahir du 24 mars 2003

- Le dahir du 23 septembre 1963 relatif à l'organisation des préfectures et des provinces, abrogé et remplacé aujourd'hui par la loi 79-00 promulguée par dahir du 3 octobre 2002

- Le dahir du 23 juin 1960 concernant l'organisation communale remplacé et

abrogé par le dahir portant loi de 1976 (charte communale de 1976) abrogé à son tour par l'actuelle loi sur les communes 78-00 promulguée par dahir du 3 octobre 2002.

L'organisation administrative

La plus importante réforme administrative au royaume chérifien date de 1992.

Le royaume du Maroc est subdivisé en unité administrative déconcentrée et en collectivités locales. En partant du sommet vers la base, on a la province, la région, la préfecture et la commune.

Depuis 1996, la région est érigée comme la commune au rang des collectivités locales. Ainsi, le découpage administratif du Royaume comprend deux niveaux d'administration territoriale hiérarchisés.

Les gouverneurs et les Walis sont des autorités déconcentrées nommés par décision Royale, c'est-à-dire par dahir. La nouveauté introduite par la loi sur les communes de 2002 est d'avoir supprimé les communautés urbaines, entraînant le retour à « l'unité de la ville », c'est-à-dire un seul conseil communal avec des arrondissements dépourvus de personnalité morale pour les communes qui ont plus de 500 000 habitants

Table 1 : Organisation administrative et décentralisation

Découpage terri.		Coll.terr.	Circons. Adm.	Org. Délib.	Org. exéc.	Org. déconc./ De tutelle
Dénom.	Nbre					
Province	45	Non	Oui	Assemblée provinciale	Gouverneur	
Région	16	Oui	Non	Conseil régional	Wali	Gouverneur
Préfecture	26	Non	Oui	Assemblée préfectorale		Wali (Gouverneur de la préfecture)
Commune	1547	Oui	Non	Conseil municipal	Président du Conseil communal	Wali

Statuts particuliers

La nouvelle charte communale de 2002 a consacré des statuts spéciaux pour la commune urbaine de Rabat (la capitale du

Royaume) et les communes des méchouars (sièges des Palais Royaux).

II- La mise en œuvre de la décentralisation

Evaluation :

La programmation de la décentralisation manque de visibilité. Les transferts de compétences ne sont pas effectifs. L'accompagnement du processus n'est pas spécialement organisé.

Indicateurs:

2.1. Programmation de la mise en œuvre : ↓↓

2.2. Transfert des compétences et politiques sectorielles: ↓↓

2.3. Articulation de la décentralisation à l'aménagement du territoire: ↓↓

2.4. Appui technique et S&E: ⇒

La planification de la mise en œuvre de la décentralisation

Le processus de décentralisation est une dynamique très suivie au Maroc. En effet, ses origines remontent essentiellement aux premières années de l'indépendance. Le dahir (loi) du 1^{er} septembre 1959 sur

l'élection des conseils communaux remplacé aujourd'hui par le code électoral unifié du 2 avril 1997, lui-même modifié par la loi n° 64-02, promulguée par dahir du 24 mars 2003. Le dahir du 23

septembre 1963 relatif à l'organisation des préfectures et des provinces, abrogé et remplacé aujourd'hui par la loi 79-00 promulguée par dahir du 3 octobre 2002. Le dahir du 23 juin 1960 concernant l'organisation communale remplacé et

abrogé par le dahir portant loi de 1976 (charte communale de 1976) abrogé à son tour par l'actuelle loi sur les communes 78-00 promulguée par dahir du 3 octobre 2002.

Les institutions d'accompagnement technique

Le ministère de l'intérieur

Il dispose d'une direction générale des collectivités locales avec des directions spécialisées.

Le ministère des finances

Il dispose d'une division des finances locales qui fait partie de la direction du budget.

Les transferts de compétences et les politiques sectorielles

Les attributions des collectivités locales sont prévues d'abord par leurs chartes constitutives dans le cadre d'une clause générale de compétences.

Ensuite chaque collectivité décentralisée dispose de compétences propres, de compétences que l'Etat peut leur transférer et des compétences consultatives. L'évolution a consisté ainsi à clarifier, à préciser et à renforcer davantage les compétences des exécutifs locaux (surtout au niveau des communes) et des assemblées délibérantes.

Parmi les compétences les plus importantes, figurent :

- le vote du budget,
- l'examen et l'approbation du compte administratif,
- l'examen et le vote du plan de développement économique et social de la collectivité,
- la création des services publics locaux et la décision des modes de leur gestion,
- les transports urbains,
- la coopération, l'association et le partenariat,
- la réalisation et entretien des écoles et des établissements de l'enseignement fondamental, des dispensaires et des centres de santé et de soins ;
- la réalisation des programmes de reboisement, valorisation et entretien des parcs naturels situés dans le ressort territorial de la commune;
- la réalisation et entretien des ouvrages et des équipements de petite et moyenne hydraulique;

- la protection et réhabilitation des monuments historiques, du patrimoine culturel et préservation des sites naturels;
- la réalisation et entretien des centres d'apprentissage et de formation professionnelle ;
- la formation des personnels et des élus communaux;
- les infrastructures et équipements d'intérêt communal

Il convient d'ajouter à ces compétences, qu'au niveau communal, l'exécutif (le président du conseil) dispose du pouvoir de police administrative communale (la tranquillité, la salubrité et la sûreté des passages). Dans le cadre de la charte communale de 2002, les pouvoirs de police administrative communale du président du conseil communal ont subi un élargissement et une précision par rapport à la loi du 30 septembre 1976 sur l'organisation communale. Il y est posé le principe selon lequel les présidents des conseils communaux exercent, de plein droit, les attributions de police administrative communale et les fonctions spéciales reconnues par la législation et la réglementation en vigueur aux pachas et caïds, à l'exclusion de certaines matières qui demeurent de la compétence de l'autorité administrative locale au nombre desquelles figure notamment le maintien de l'ordre et de la sécurité publics sur le territoire communal.

III- L'administration locale

Evaluation:

Les organes locaux sont installés et fonctionnent sous une tutelle très étroite de la part du Gouvernement.

Indicateurs:

- 3.1. *Fonctionnement des organes politiques : ↗*
- 3.2. *Qualité des organes techniques: ⇒*
- 3.3. *Le niveau de contrôle de l'Etat: ↘*

Les organes politiques

La loi sur les collectivités locales prévoit deux types d'organes politiques que sont le conseil et l'exécutif.

Le Conseil

Au Maroc, la loi reconnaît les conseils communaux, préfectoraux et provinciaux. Seuls les conseils communaux sont élus directement par les citoyens – c'est une véritable décentralisation.

Les conseillers communaux sont élus au suffrage universel pour un mandat de 6 ans, à la majorité relative à un tour. C'est l'organe délibérant de la collectivité.

Le conseil communal dispose d'une compétence générale pour gérer toutes les questions d'intérêt communal.

Quant aux conseillers préfectoraux et provinciaux, ils sont élus parmi les conseillers communaux de la préfecture ou de la province par un collège électoral formé par des conseillers communaux de cette collectivité. L'élection des assemblées préfectorales et provinciales a

lieu au scrutin de listes à la proportionnelle aux plus forts restes.

L'Exécutif

Le président du conseil communal est l'exécutif de la commune. Il est élu, pour une durée de six ans, par le conseil qui est lui-même élu au suffrage universel direct. Il est l'administrateur de la commune, l'exécutif du conseil communal et le principal animateur de la vie communale. Il exécute les délibérations du conseil communal et représente la commune en justice. L'Exécutif est aussi investi de certains pouvoirs qu'il exerce pour le compte de l'Etat. En tant que représentant de l'Etat, il exerce les pouvoirs de police administrative et est investi de la qualité d'officier d'Etat civil. Sur le plan provincial – préfectoral et régional, le véritable exécutif c'est le gouverneur ou le Wali de région qui doit cependant tenir compte de l'avis du président du conseil régional, préfectoral ou provincial, pour l'exécution des délibérations.

Les relations avec la tutelle

Le contrôle sur les collectivités locales s'exerce par l'intermédiaire du ministre de l'intérieur (à travers la tutelle sur les personnes et sur les actes) et aussi par le ministère des finances puisque l'approbation des budgets des assemblées locales ne peut être accordée par le ministère de l'intérieur ou par les walis et gouverneurs dans le cas de la « tutelle déconcentrée » qu'après visa du ministère des finances ou des receveurs de ce département pour les communes rurales. En cas du refus du ministère des finances, le budget est soumis à l'approbation du premier ministre

La révocation, la démission d'office des conseillers ainsi que la suspension ou la dissolution des assemblées locales dans leur ensemble interviennent par arrêté du ministre de l'intérieur ou par décret du premier ministre (pour la dissolution des conseils de collectivités). Ces décisions doivent être motivées et publiées au bulletin officiel du royaume (B.O)

Les pouvoirs de tutelle conférés à l'autorité administrative, ont pour but de veiller à l'application par le conseil communal et son exécutif des lois et règlements en vigueur, de garantir la protection de

l'intérêt général et d'assurer l'assistance et le concours de l'administration.

Les actes du conseil communal ci-après ne sont exécutoires qu'après avoir été approuvées par l'autorité de tutelle : il s'agit :

- le budget, comptes spéciaux et comptes administratifs;
- l'ouverture de nouveaux crédits, relèvement de crédits, virement d'article à article;
- les emprunts et garanties;
- la fixation du taux des taxes et des tarifs des redevances et droits divers;
- la création et modes de gestion des services publics communaux;
- la création ou participation aux entreprises et sociétés d'économie mixte;
- les conventions d'association ou de partenariat;
- les accords de coopération décentralisé et de jumelage avec des collectivités locales étrangères;
- les acquisitions, aliénations, échanges et autres transactions portant sur les biens du domaine privé communal;
- les occupations temporaires du domaine public avec emprises;

- les baux dont la durée dépasse 10 ans ou dont la reconduction dépasse la durée cumulée de 10 ans;
- la dénomination des places et voies publiques lorsque cette dénomination constitue un hommage public ou un rappel d'un événement historique;
- l'établissement, la suppression ou le changement d'emplacement ou de date de souks ruraux hebdomadaires.

En face des mécanismes de tutelle du pouvoir central, les organes et les agents des collectivités locales peuvent demander en justice (devant les tribunaux administratifs), l'annulation des décisions émanant des autorités centrales étant bien observé que les actes de tutelle sont des décisions exécutoires susceptibles du recours pour excès de pouvoir

Les collectivités locales disposent également du recours en indemnité au cas où les actes de tutelle leur causent préjudice. Elles sont représentées au niveau de la 2^{ème} chambre du parlement (la chambre des conseillers).

Par ailleurs, des cours régionales des comptes ont été créées pour assurer le contrôle des comptes et de gestion des collectivités locales et de leurs groupements.

IV- Les ressources humaines

Evaluation:

Les personnels locaux sont d'un niveau insuffisant au regard des responsabilités qu'ils doivent assumer. Les transferts de personnels de l'Etat aux collectivités locales n'est pas organisé.

Indicateurs:

4.1. La qualification des personnels: ⇒

4.2. Les transferts de Ressources humaines: ⇓

4.3. La maîtrise d'ouvrage locale: ⇒

L'existence et niveau de formation des principaux cadres municipaux

Au Maroc, le personnel des collectivités locales est régi par un statut particulier communal. Le nombre du personnel des collectivités locales est de 145 736 (chiffres officiels de 2002).

Le niveau des cadres locaux varie en fonction du type de la collectivité locale considérée. *Au niveau des régions* : En 2002, sur un effectif de 325, on

dénombre 105 soit 50% de cadres supérieurs ; 72 soit 22,2% de cadres moyens ; 45 soit 13,0% d'agents d'exécution et 43 soit 13,2% représente la main d'œuvre.

Tableau 2 : Personnel de l'Etat / collectivités locales

Années	2001	2002
Collectivités locales	144439	145736

Etat (personnel civil)	448554	455023
Personnel C.L / personnel Etat	24.36%	24.26%

Au niveau des communes on trouve des cadres supérieurs, moyens et des agents d'exécution dans les communes. En 2000, le niveau de formation du personnel des collectivités locales était le suivant : 24 % sans formation, 30 % niveau primaire, 27 % niveau secondaire, 16 % niveau supérieur. En 2001, sur un effectif de 96 560, 5 117 sont des cadres supérieurs, 12 675 sont des cadres moyens, 13 523 sont des agents d'exécution, 53 978 sont constitués de la main d'œuvre ouvrière. Ces chiffres qui concernent les communes urbaines

Tableau 3 : Evolution des emplois des collectivités locales par catégorie

Année				Taux d'accroissement de 1992 à 2002
Catégories d'emplois	1992	2001	2002	
Cadres supérieurs	6199	11121	12109	95.3%
Cadres moyens	16471	24324	25020	51.9%
Agents d'exécution	24573	31110	31382	27.7%
Main d'œuvre ouvrière	62418	77641	76982	23.3%
Autres	419	243	223	-42.0%
Total	110080	144439	145736	32.4%

Cependant la situation est identique à toutes les communes. Les communes regorgent d'un effectif pléthorique en main d'œuvre ouvrière et très peu de cadres compétents.

V- La démocratie locale

Evaluation:

Les élections locales sont formellement pluralistes. La lice est réservée aux partis politiques. Il n'existe pas de cadres formels de participation citoyenne au niveau local, par suite aucun moyen fiable de promotion de la transparence et de la redevabilité dans la gestion locale. Le mouvement municipal est organisé et promeut la coopération décentralisée.

Indicateurs:

- 5.1. La fiabilité du système électoral: ⇒
- 5.2. Le niveau de la participation politique des citoyens: ⇒
- 5.3. La consistance du mouvement municipal: ⇒
- 5.4. Transparence et redevabilité des autorités et de la gestion locale : ⇓

La représentativité des conseils locaux

Les partis politiques nationaux (absence de partis locaux) ont eu une grande influence dans les élections des conseils communaux et des conseils d'arrondissement. Les élections locales sont pluralistes 27 partis nationaux ont participé aux élections à ces élections. Les élections locales de 2002 se sont déroulées selon le scrutin proportionnel à

la demande des grands partis politiques ; Istiqlal, Union socialiste des forces populaires (USFP), Rassemblement national des indépendants (RNI), Parti de la justice et du développement (PJD : parti des islamistes) Mouvement populaire (MP), Parti du progrès et du socialisme (PPS), Union constitutionnel (UC).

Le mouvement municipal et la coopération décentralisée

Deux associations pilotent le mouvement municipal au Maroc : l'Association Nationale des Collectivités Locales du Maroc (ANCLM), créée le 14 novembre 2002, regroupe les communes, et l'Association des Présidents des Conseils des Préfectures et des Provinces pour la Solidarité et le Développement, créée le 23 mai 2004. Elles jouent un rôle

fondamental dans le renforcement de la capacité des élus. Lors de son congrès des 26 et 27 mai 2006, l'ANCLM s'est penchée entre autre sur l'action entreprise par les échelons locaux pour le développement et la coopération décentralisée. En plus, une forte préoccupation a été manifestée pour la signature de l'accord de partenariat entre l'ANCLM et Cités Unies France en

matière de coopération entre les deux associations.

VI- Les Finances locales

Evaluation:

Un système de transferts intergouvernementaux est mis en place en faveur des communes avec des mécanismes réguliers d'allocations. La mobilisation des ressources propres permet de couvrir une faible part des dépenses locales.

Indicateurs:

6.1. La cohérence des transferts financiers de l'Etat : ↑↑

6.2. La performance dans la mobilisation des ressources locales propres: ⇒

6.3. Le poids économique et financier des collectivités locales: ⇒

Le transfert des ressources

Le budget des communes est alimenté par des produits d'impôts ou parts d'impôts affectés par l'Etat. Les subventions forfaitaires ont été remplacées depuis 1985 par l'attribution d'une part de 30% du produit total de la TVA. Depuis 1996, cette somme est divisée en trois types de dotations : une dotation forfaitaire, une dotation de péréquation et une dotation sanctionnant l'effort fiscal. Une deuxième masse de 30% est destinée aux charges

transférées (15%) -c'est-à-dire les dépenses mises à la charge des collectivités locales à partir de 1990 dans les domaines de l'éducation, de la santé, des équipements agricoles etc. - aux dépenses à caractère intercommunal (10%) notamment les schémas directeurs, l'urbanisme, l'organisation de colloques et séminaires - et aux réalisations et dépenses d'urgence, conjoncturelles et à caractère exceptionnel (5%).

La mobilisation des ressources locales propres

Les communes disposent d'un budget propre dont le financement est assuré par des ressources fiscales (taxes locales dont la taxe d'édilité, la taxe sur les opérations de construction, la taxe d'abattage etc). Elles déterminent les modalités d'assiette, le recouvrement et la fixation des taux de certains impôts et taxes, dont certains sont réservés aux communes urbaines. En dehors de la taxe d'édilité dont le taux est fixé à 10% de la valeur locative, les communes au Maroc disposent d'autres taxes telles : la taxe sur les spectacles, sur les opérations de construction, de lotissement de morcellement, la taxe sur les colporteurs vendant sur la voie publique, la taxe sur les dégradations des chaussées, sur les terrains urbains non bâtis, sur les motocyclettes, sur les licences de taxis et de cars de transport public de voyageurs, de légalisation de signatures, sur les billets d'accès aux manifestations sportives et aux piscines privées ouvertes au public, sur les eaux minérales et de table, la taxe additionnelle à la redevance pour licence de pêche en mer, la taxe sur le permis de chasse, la surtaxe d'estampillage des tapis, les droits

d'abattage, droits perçus sur les marchés et les lieux de vente publics, les droits de fourrière, les droits de stationnement sur les véhicules affectés à un transport public de voyageurs, droits d'état civil, redevances sur les ventes dans les marchés de gros et halles aux poissons, redevances sur le domaine public communal, la taxe additionnelle à la taxe sur les contrats d'assurance, la taxe sur l'extraction des produits de carrière

Toutes ces taxes sont fixées par la loi N° 30-89 promulguée par dahir du 21 novembre 1989, relative à la fiscalité des collectivités locales et de leurs groupements.

Ces taxes représentent environ 40% des revenus de la collectivité. Mais tout dépend de la situation financière de chaque collectivité. On parle des communes riches et des communes pauvres. Il y a en effet une grande différence de répartition de l'apport de la fiscalité communale entre les communes urbaines et rurales, 85% environ du produit de la fiscalité locale bénéficiant aux communes urbaines. Mais les taxes

propres des collectivités locales ne représentent pas plus de 30% de leur budget

VII- Le développement local et la lutte contre la pauvreté

Evaluation:

L'offre municipale des services aux populations est consistant dans les centres urbains. Dans l'ensemble elle est limitée faute d'un transfert effectif des compétences.

Indicateurs:

7.1. La capacité de planification du développement local : ⇒

7.2. Le niveau de l'offre de services aux populations: ⇒

7.3. L'appui aux opérateurs économiques locaux: ⇒

L'offre municipale des services de base aux populations

Les collectivités locales interviennent dans plusieurs secteurs d'activités au Maroc. En matière de transport urbain, les conseils communaux ont créé les régies de transport urbain pour assurer ce service. De même, les communes interviennent

dans l'approvisionnement et la distribution de l'eau potable, l'assainissement liquide, la collecte, la mise en décharge publique et le traitement des ordures ménagères et des déchets assimilés.