

Propos sur la décentralisation territoriale au Maroc (*)

Mohammed Amine BENABDALLAH
Professeur à l'Université Mohammed V
Rabat - Souissi

1 – De tous les sujets qui ont le plus suscité l'action des pouvoirs publics et mobilisé l'attention des observateurs, celui de la décentralisation territoriale pourrait être, sans conteste, au tout premier rang. Depuis, en effet, le début des années soixante dix, date de la création des régions économiques, et surtout la fin de l'année 1976, date de la promulgation de la charte communale, l'engouement pour le thème de la décentralisation s'est amplifié et fut tel, tant du point de vue des réformes entreprises que de celui des études élaborées jusqu'à aujourd'hui, que l'on peut dire que dans le domaine du droit administratif, il devint le sujet de prédilection non seulement des responsables en charge de l'organisation territoriale du pays mais aussi des chercheurs, juristes, sociologues, géographes, historiens, dans les domaines les plus variés. C'est comme si le vieil empire, plusieurs fois séculaire, et dont l'histoire, en tant qu'Etat souverain et indépendant, ne fut interrompue ou déviée que par quelque quarante années de protectorat, avait découvert tout d'un coup les mérites d'un système aux multiples vertus, et aux bienfaits innombrables ⁽¹⁾ qui, déjà dans le passé, était pratiqué en son sein, mais sans répondre aux critères qui le définissent actuellement, et avait régné en maître, mais sous une forme, pourrait-on dire, primitive, dans la presque totalité du royaume. C'est dire que le thème de la décentralisation, même s'il est relativement nouveau au Maroc, ne manque pas, comme on le verra, d'enracinement dans l'histoire du pays. Sans doute est-ce la raison pour laquelle il a aussi constitué un axe d'intérêt privilégié pour les chercheurs dont les travaux portent en grande partie sur les collectivités locales mais au regard de la décentralisation en tant que soulevant la problématique de la relation entre le centre et la périphérie et dont l'étendue et la pratique réelle doivent s'apprécier en fonction du degré d'autonomie dont jouissent effectivement les collectivités locales.

2 – Bien que cela ne semble pas en rapport direct avec l'optique dans laquelle on se propose de traiter le sujet, on se permettra, pour une meilleure présentation de ce qui va suivre, de relever que, selon les critères retenus pour l'appréciation de la réalité de la décentralisation, deux positions peuvent se dégager.

* Mélanges offerts au professeur Jacques Moreau, Ed. Economica, Paris, 2003, a été écrit en mars 2002, c'est-à-dire bien avant la promulgation de la loi portant charte communale et de celle relative à l'organisation des collectivités préfectorales et provinciales.

(1) En moins de vingt-cinq ans, le ministère de l'Intérieur a organisé six colloques portant sur les collectivités locales au cours desquels les débats portaient invariablement sur tout ce qui est en relation avec le développement de la décentralisation territoriale. Par ailleurs, et dans le même esprit, les ministères de l'Intérieur et de l'Education nationale, ont signé, le 4 janvier 1990, une convention définissant le cadre juridique d'une coopération entre les collectivités locales et les universités. Sur la base de ce texte, plusieurs accords ont été conclus entre des universités et des régions, des provinces et des communautés urbaines. Et, tout récemment, depuis l'entrée en vigueur de la réforme de l'enseignement supérieur, plusieurs unités de recherche et de formation ont organisé la préparation du diplôme d'études supérieures approfondies dans les domaines d'administration locale ou de décentralisation.

D'une part, une position sociologique et politique, due à une enquête entreprise en 1978 ⁽²⁾, qui rejette l'existence de toute décentralisation. Elle constate une absence d'autonomie des collectivités locales et la fonde sur deux raisons essentielles. En premier lieu, l'absence de distinction de la population rurale entre les représentants élus et les représentants locaux du pouvoir central. Pour les administrés du monde rural, les uns s'assimilent aux autres ; ils constituent tous le Makhzen ⁽³⁾, terme à connotation péjorative désignant l'autorité du pouvoir central. En second lieu, l'image que donnent les pouvoirs locaux, à travers laquelle les fonctionnaires de l'Etat, mieux outillés que les représentants élus portent ombrage à ces derniers qui, manquant de moyens d'action, sont réduits à la passivité.

D'autre part, une position d'ordre juridique ⁽⁴⁾ prenant en considération la conformité des différents actes et des comportements des acteurs locaux aux textes régissant la décentralisation. A ce sujet, précisément, une distinction est faite entre les milieux urbain et rural et les niveaux communal, provincial et régional. Et, à la faveur de cette distinction, il est constaté que l'autonomie des collectivités locales est relativement bien plus large dans les villes que dans les campagnes et que la démocratie locale est plus ressentie à l'échelon communal qu'aux échelons provincial et régional.

3 – La complexité de ce tableau laisse deviner à quel point il est difficile d'opter pour une décentralisation quasi parfaite où les collectivités locales bénéficient d'une marge de manœuvre suffisamment large pour que l'on puisse parler d'une véritable autonomie juridique et financière. Si l'on devait considérer, à la suite de Charles Eisenmann, qu'il ne peut y avoir décentralisation qu'à la condition que « *les autorités locales reçoivent le pouvoir de poser des règles ou des normes d'espèce avec la liberté que leur laisse la législation, sans être soumises à aucune volonté administrative d'Etat* » ⁽⁵⁾, on serait vite désarmé et acculé à constater qu'il n'y a pas l'ombre d'une décentralisation dans le système marocain d'organisation administrative. A voir de près, il serait illusoire de penser que dans ce système, comme dans tout autre, sous réserve de quelques nuances, on peut remarquer une pluralité de centres autonomes de décision, où les élus ont une parfaite maîtrise de leur activité et sont libres de prendre les décisions qu'ils souhaitent

⁽²⁾ P. Pascon et M. Bentahar, « Ce que disent 296 jeunes ruraux », Etudes sociologiques sur le Maroc, Publications du C.E.S.M., 1978, p. 222.

⁽³⁾ Les auteurs de l'enquête rapportent, p. 223, « *Nos interlocuteurs ne sont pas abusés par les titres, les mots ou la forme. Ils classent les notables issus de leur propre village comme des représentants de l'Etat* ». P. Pascon et M. Bentahar remarquent, *même page*, que cette attitude ne manque pas de réalisme du fait que les notables beaucoup plus portés à défendre leurs intérêts propres que ceux des électeurs, sont en contact permanent avec l'autorité locale – le caïd en milieu rural –, et se réduisent eux-mêmes à transmettre à ceux qui les ont élus les décisions qu'ils ont recueillies. Ils relèvent que « *le contact Etat – administrés se fait non entre le caïd et les représentants mais, soit directement entre le caïd et la population, soit plus généralement entre les notables et la population* ».

⁽⁴⁾ Cette position n'est pas clairement exprimée ; elle apparaît tantôt en filigrane, tantôt de manière sporadique dans la majorité des travaux portant sur la décentralisation territoriale. Voir M. Smires, Centralisation et décentralisation : développements récents, in La décentralisation administrative au Maroc, Projet de réforme et exigences du développement, Publications de la Revue Marocaine d'Administration Locale et de Développement, Thèmes actuels, 2001, n° 32, p. 59 ; également, Centralisation et décentralisation territoriale au Maroc, Thèse d'Etat, 1985, Paris V.

⁽⁵⁾ C. Eisenmann, Les structures de l'administration, Traité de science administrative, Mouton, 1966, p. 299

indépendamment du pouvoir central ⁽⁶⁾. Sans doute, n'exclura-t-on pas l'indépendance dans la prise des décisions, mais il semble difficile d'exclure totalement dans la même foulée, le contrôle administratif qui s'exerce par la technique de la tutelle qui, selon les cas, peut être plus ou moins serrée ou accentuée. La collectivité locale en tant qu'expression de la décentralisation territoriale doit certes avoir des organes qui lui sont propres mais, tel que nous l'enseigne le professeur Jacques Moreau ⁽⁷⁾, ne doit pas se soustraire à l'ordre juridique étatique, ce qui rend nécessaire un contrôle administratif par le pouvoir central, et auquel elle doit demeurer subordonnée dans le souci de préserver l'unité nationale et d'éviter le dispersement de l'action de l'Etat.

4 – En fait, et à la lumière de ce qui précède, on peut constater qu'au Maroc, toute la problématique de la décentralisation découle de l'enjeu du rapport entre le pouvoir central et le pouvoir local qui constituent « *les deux pôles nécessaires et indissociables sur lesquels l'appareil d'Etat travaille alternativement pour remplir la mission qui lui incombe dans la société* » ⁽⁸⁾. Bien plus, les collectivités locales, et ceci s'applique parfaitement au système administratif marocain, sont étroitement dépendantes de l'Etat, et si elles jouissent d'une autonomie, celle-ci ne s'exerce que sur le champ résiduel consenti par le pouvoir central. Il y a alors une domination du centre qui se justifie par le fait que celui-ci est le dépositaire ou, plutôt, le gardien de l'unité nationale et que le territoire national dans son ensemble est propriété de l'Etat, étant entendu que les collectivités locales n'exercent que les attributions que le législateur a bien voulu leur concéder. D'un autre côté, on estime, à tort ou à raison, que le pouvoir local est un pouvoir dont l'exercice présente un certain nombre de risques et que pour diminuer autant que possible les éventuels dérapages et les irrégularités aux effets néfastes, il doit impérativement être sous tutelle administrative. C'est donc le stade primaire de la décentralisation, si l'on propose de considérer que celle-ci atteint son stade normal, lorsque la tutelle administrative se transmue ⁽⁹⁾ en contrôle, comme cela est le cas en France depuis la loi du 2 mars 1982, pour parler enfin de stade suprême quant à la « *véritable décentralisation* » où la liberté dans la prise de décision a lieu pratiquement sans limite aucune.

5 – A partir de là, on peut relever que depuis que le Maroc a recouvré son indépendance, il y a eu une manifestation progressive et un effort constant d'instituer une décentralisation territoriale pour permettre l'enclenchement d'un développement harmonieux des différentes régions du royaume. Incontestablement, il y a une volonté, voire une vocation décentralisatrice qui s'exprime à toute occasion et constitue le cheval de bataille de la plupart des acteurs économiques et sociaux.

Mettant en avant les vertus de la décentralisation, le discours politique a d'abord procédé à la mise en place de la démocratie locale qu'il a élargie à la dimension régionale pour l'accompagner plus tard, et peut-être un peu en retard, de mesures de

⁽⁶⁾ C. Eisenmann, Centralisation et décentralisation, Esquisse d'une théorie générale, L.G.D.J., 1948 ; Les structures de l'administration, Traité de science administrative, Mouton, 1966, p. 261 ; Les fonctions des circonscriptions territoriales dans l'organisation de l'administration, Mélanges Marcel Waline, L.G.D.J., 1974, p. 415.

⁽⁷⁾ J. Moreau, Administration régionale, départementale et municipale, Mémento Dalloz, 1992, p. 2.

⁽⁸⁾ J. Chevalier et D. Loschak, Science administrative, L.G.D.J., 1978, T. I, p. 319.

⁽⁹⁾ J. Moreau, *op. cit.* p. 9.

déconcentration considérées, à juste titre, comme son complément indispensable ⁽¹⁰⁾. Mais en même temps, on peut observer une espèce de défiance, justifiée ou pas, à l'égard du partenaire local qui se traduit par une certaine réticence dans la concession des pouvoirs en sa faveur. Il y a donc une tendance à la centralisation qui donne la réplique à toute volonté ferme de confier la gestion des affaires locales aux élus locaux. Si bien que la décentralisation donne l'impression de naviguer à contre-courant. D'une main, on décentralise et, de l'autre, au moment du transfert des compétences, où par l'exercice de la tutelle, on garde ou on récupère ce qui semble précieux. C'est autour de ces deux idées opposées que l'on se propose de parler de la décentralisation territoriale au Maroc.

- I -

La vocation décentralisatrice

6 – Il serait faux, nous semble-t-il, de penser que la décentralisation n'a eu d'existence qu'avec les textes parus après le recouvrement de l'Indépendance. Sans doute, est-il vrai que dans une large mesure, elle n'a été véritablement mise en place qu'à partir de la promulgation de la charte communale de 1976, puisque ce n'est qu'avec ce texte que l'on est passé du système de simple représentation de 1960, à celui de la gestion partielle qui a ouvert de grandes perspectives de réformes dans les domaines régional ⁽¹¹⁾ et, incessamment, communal ⁽¹²⁾. Ce sont ces textes-là qui constituent la politique presque empirique suivie en matière de décentralisation territoriale. Néanmoins, pour bien comprendre la logique de ce qui existe actuellement, on ne perdra pas de vue que bien avant l'établissement du protectorat par le traité du 30 mars 1912, il existait déjà une espèce de libre administration informelle, une tradition communautaire, spontanée et non point décrétée, qui, forcément, a dû servir de noyau de base à l'ensemble des réformes ultérieures.

A – La tradition communautaire marocaine

7 – Peut-on parler de collectivités locales ou de décentralisation dans le Maroc ancien ? Certainement pas, si l'on prend en compte les critères qui les identifient actuellement. Point de personnalité juridique, point non plus d'autonomie au sens où on l'entend aujourd'hui, et, bien entendu, point de tutelle. Cependant, toujours est-il, et ceci pourrait être valable pour toutes les sociétés, que dès lors qu'il y avait des tribus ou des communautés humaines, il y avait par la force des choses des collectivités qui s'administraient librement de manière informelle sur la base non pas d'une législation

⁽¹⁰⁾ M. Brahimi, Déconcentration et décentralisation, Revue marocaine de Finances publiques et d'économie, n° 8, 1992, p. 79 ; M. Rousset, La déconcentration : mythe et réalité, Revue marocaine d'administration locale et de développement, n° 9, 1994, p. 43 ; H. Ouazzani Chahdi, La régionalisation et la déconcentration, Revue marocaine d'administration locale et de développement, n° 6, 1996, « 40 ans d'administration », p. 56 ; Déconcentration et décentralisation : Pour quelle équation ? in Décentralisation et pratiques locales du développement, Casablanca, 1996, p. 47.

⁽¹¹⁾ Dahir du 2 avril portant promulgation de la loi n° 47 – 96 relative à l'organisation de la région, B.O. n° 4470 du 3 avril 1997, p. 292.

⁽¹²⁾ Nous aurions voulu en parler avec davantage de détails, mais c'est un texte qui n'existe qu'à l'état de projet et qui doit être discuté au parlement lors de la session de printemps 2002. Il n'est donc pas définitif.

ou d'une réglementation juridique, mais à partir d'un ensemble d'usages et de coutumes qui régissaient leurs organisations. Cela relevait d'une sorte de droit naturel où les relations avec le pouvoir central, le Makhzen, dépendaient davantage des rapports de force du moment que d'une quelconque organisation fixée par le droit ⁽¹³⁾. D'ailleurs, le système tribal a souvent constitué un obstacle à la formation d'un pouvoir central s'exerçant uniformément sur l'ensemble du territoire. Les historiens, les sociologues et les juristes distinguent très schématiquement entre deux organisations de la période pré-coloniale dans lesquelles le fait local était présent aussi bien dans le bled makhzen, c'est-à-dire le territoire soumis au pouvoir temporel et spirituel du sultan, que dans le bled siba, c'est-à-dire le pays de la dissidence ou de l'anarchie, rebelle au pouvoir central, mais admettant le pouvoir spirituel du sultan ⁽¹⁴⁾.

Néanmoins, même si, au niveau de la psychologie sociale, l'expression siba est liée à la notion de désordre ⁽¹⁵⁾, on ne doit pas en déduire qu'à l'intérieur de ces tribus, il y avait l'anarchie. En réalité, elles menaient une vie organisée à leur façon. Dirigée par la « *jemâa* », institution de type oligarchique, la tribu était administrée indépendamment du pouvoir central. Cette « *jemâa* » était alors une assemblée de chefs de famille, de notables comprenant une quinzaine de membres, choisis selon le système de la cooptation ⁽¹⁶⁾. Ses attributions étaient illimitées, elle ne se réunissait pas périodiquement, mais à l'occasion de tout ce qui avait trait à la vie de la tribu ⁽¹⁷⁾. Pour l'exécution de ses décisions, la « *jemâa* » avait un « *amghar* », qu'elle désignait pour une période d'une année, et en même temps que son agent d'exécution, il était son président ⁽¹⁸⁾. En bled makhzen, la « *jemâa* » n'avait qu'un rôle consultatif.

Il est évident que le fait local de ces tribus ⁽¹⁹⁾ qui, comme nous l'avons dit, pratiquaient une libre administration informelle, et dont l'autonomie, non point juridiquement reconnue, mais plutôt conquise et matérialisée par le rôle prépondérant de la *jemâa*, ne saurait être valablement interprété comme un indice de décentralisation. Car, même si la notion d'affaires locales était présente, on doit bien remarquer que, d'une part, la situation de bled siba était imposée au pouvoir central, et non reconnue et encore moins institutionnalisée par lui, et, d'autre part, les membres de la *jemâa* n'étaient pas élus

⁽¹³⁾ M. Brahimi, La décentralisation marocaine: évaluation d'une formation en plusieurs actes, Revue marocaine d'administration locale et de développement, n° 12, 1995, p. 10.

⁽¹⁴⁾ Pour de plus amples renseignements sur le bled siba, voir, J. Waterbury, Le commandeur des croyants, la monarchie et son élite, P.U.F., 1975, qui définit le bled siba, p. 93, comme « *un assemblage inorganisé de tribus qui pouvaient se permettre de défier le pouvoir grâce à leur situation géographique et qui ne partaient en dissidence que si les conditions politiques étaient favorables. Elles étaient tout à fait capables, si l'équilibre du pouvoir était modifié, de renverser la vapeur et de s'allier avec leurs ennemis contre leurs anciens alliés* ». Sur le même sujet, A. Laroui, L'Algérie et le Sahara Marocain, Serar, Casablanca, 1976, p. 59 ; C.A. Julien, Le Maroc face aux impérialismes, 1415 – 1956, Ed. Jeune Afrique, 1978, p. 98.

⁽¹⁵⁾ A. Laroui, Les origines sociales et culturelles du nationalisme marocain, Maspero, 1977, p.126, note 1

⁽¹⁶⁾ F. Bremard, L'organisation régionale au Maroc, L.G.D.J., Paris, 1949, p. 309.

⁽¹⁷⁾ H. Benbachir Hassani, Régionalisation et décentralisation au Maroc, Thèse, Paris V, 1993, p. 27 et suiv.

⁽¹⁸⁾ A. De Laubadère, Les réformes des pouvoirs publics au Maroc, Revue juridique et politique de l'Union française, 1948, p. 148. Dans cette étude, en traitant du bled siba, l'auteur parle de « *petites républiques berbères* ».

⁽¹⁹⁾ Ce fait local s'expliquait par des raisons tenant à la superficie du royaume qui s'étendait jusqu'aux rives du fleuve Sénégal et naturellement à la difficulté d'imposer l'autorité du pouvoir central à des tribus qui tenaient à leur autonomie et à leur culture.

mais cooptés selon une conception oligarchique. Toutefois, toujours est-il que l'on peut y voir une forme primaire de gestion des affaires locales. Sans doute pas une forme au sens des caractéristiques d'aujourd'hui, mais, nous semble-t-il, un système embryonnaire dont l'étude révèle qu'il s'agissait d'une organisation de l'époque ancienne fondée sur des bases ethniques et tribales et des liens de consanguinité. S'il a longuement duré c'est qu'il satisfaisait parfaitement ses usagers, forcément moins exigeants que ceux d'aujourd'hui.

8 – Ce n'est donc pas à partir du néant que l'administration du protectorat a établi son système d'organisation territoriale inspiré du modèle de la métropole et au but naturellement différent. Le nouveau modèle qui était rationnel dans son fonctionnement se fondait sur une conception de domination de la population et une occupation aussi large que possible du territoire pour s'assurer une parfaite efficacité de contrôle. On veilla cependant à ne pas trop bouleverser le système existant. Dans cet esprit, de nombreuses réformes furent introduites aux niveaux urbain et rural ⁽²⁰⁾. Mais à ce dernier niveau, on conserva le système de la *jemâa*, trop ancré dans les coutumes pour être facilement modifié ou remplacé, et l'on s'attacha à l'institutionnaliser en la vidant de sa substance. Ce fut l'objet du dahir du 21 novembre 1916 qui, tout en réduisant l'importance de l'assemblée de la *jemâa* qui avait auparavant des compétences extrêmement larges et diverses, limita son rôle à la fonction de la pure consultation. L'institution devint presque inutile, elle n'avait plus d'existence que le nom. Pour comble, en 1937, on lui retira même la gestion des terres collectives pour les confier à des groupements spécialisés portant une appellation identique. Elle disparut du paysage pour ressusciter en 1951. Dans ce sens, le dahir du 6 juillet 1951 transforma complètement les *jemâas* pour en faire des assemblées élues ⁽²¹⁾, dotées d'un budget propre et investies du pouvoir de délibérer sur les questions d'ordre économique et sociale de la collectivité. La tutelle était assurée par un service spécialisé de la direction de l'Intérieur.

En parallèle avec les réformes visant à neutraliser la *jemâa*, l'administration du protectorat s'employa à instituer des régimes de droit commun et spéciaux au niveau des collectivités urbaines ⁽²²⁾, mais en veillant invariablement à garder un contrôle permanent sur les institutions mises en place.

Telle fut l'expérience de la période pré-coloniale qui se distingua par un système centrifuge ⁽²³⁾ pour ne pas dire décentralisé, ce qui serait abusif et impropre, et de celle

⁽²⁰⁾ A. Cherkaoui, *Le contrôle de l'Etat sur la commune*, Ed. La Porte, 1968, p. 14 et suiv.

⁽²¹⁾ A. Cherkaoui, *op. cit.*, p. 17. L'auteur nous renseigne qu'en fait il n'y a jamais eu d'élection.

⁽²²⁾ Dahir du 8 avril 1917 relatif à l'organisation municipale, B.O. du 30 avril 1917, p. 486. Les villes de Fès et de Casablanca avaient reçu des statuts spéciaux prévoyant pour Fès la désignation d'assemblées délibérantes en application du dahir du 2 septembre 1912 qui avait créé trois conseils consultatifs sur la base d'une représentation distincte des populations musulmane, israélite et française et pour Casablanca, une commission municipale, nommée par les autorités centrales, de composition marocaine et française aux pouvoirs délibératifs. Voir H. De La Casinière, *Les municipalités marocaines*, Imprimerie de la Vigie marocaine, 1924, p. 22 – 23 ; P. Decroux, *La vie municipale au Maroc*, Thèse, Lyon, 1932.

⁽²³⁾ A. Sedjari, *L'administration locale ; Adaptation des structures pour un développement endogène*, Thèse d'Etat, Clermont-Ferrand, 1985 ; *Le système d'administration territoriale au Maroc*, in *L'administration territoriale au Maghreb*, Publication du Centre maghrébin d'études et de recherches administratives, 1989, p. 41.

du protectorat fortement centralisée au cours de laquelle dans un but de pacification, comme on se plaisait à dire, on modifia totalement les structures existantes pour les édifier selon un souci sécuritaire et une conception foncièrement militaire. L'indépendance retrouvée, le Maroc conserva malgré tout sa tradition ancienne communautaire. Il affecta, cependant, de ne pas perdre le bénéfice de la période du protectorat. Il était légataire d'une diversité de régimes sur la base desquels il entreprit sa politique de décentralisation.

B – La politique de décentralisation

9 – L'indépendance recouvrée, il fallait reprendre les rênes du pouvoir sans rompre totalement avec le passé désormais enrichi par la période qui venait de prendre fin. C'est en faisant contre mauvaise fortune bon cœur, que les pouvoirs publics ont dès le départ opté pour un système de décentralisation largement inspiré du modèle français. Dans ce sens, on se résolut à généraliser et à uniformiser l'institution communale et, par voie de conséquence, à abandonner la multitude des statuts adoptés naguère pour les besoins du régime du protectorat. Paradoxalement, cette orientation cadrait fort mal avec la nécessité pour le pays de se consolider par une politique de centralisation ; mais, vraisemblablement, il s'agissait d'un choix qui ne devait plus attendre et d'un défi qu'il était impératif de relever ⁽²⁴⁾. Pour concrétiser ce choix, on entama une politique de décentralisation ⁽²⁵⁾ étalée dans le temps sur une période non encore achevée de presque quarante années. Elle a concerné les plans communal, puis préfectoral et provincial et enfin, tout récemment, régional.

10 – Le coup d'envoi a été donné par la charte du 23 juin 1960 ⁽²⁶⁾. Premier du genre, ce texte s'est caractérisé par une grande prudence, puisqu'il a institué un conseil communal élu aux pouvoirs très limités soumis à une tutelle fort étroite du ministre de l'intérieur disposant d'un délai de trois mois pour répondre ⁽²⁷⁾. Bien plus, Il fut institué un exécutif bicéphale privilégiant de manière claire le rôle de l'autorité représentant le pouvoir central, le gouverneur ⁽²⁸⁾. En fait, c'était un moyen sûr de garantir le succès de la réforme qui était encore à son stade expérimental où l'apprentissage devait devancer tout projet de confier totalement les affaires publiques à une population qui, pour ainsi dire, avait perdu la main, mais, malgré tout, déterminée à renouer avec le passé.

Cependant, jusque-là, la décentralisation n'était qu'ébauchée et non point fondée sur des bases solides lui octroyant force et longévité en tant que nouveau mode d'organisation administrative. Ce fut alors la première constitution du 14 décembre 1962 qui en

⁽²⁴⁾ M. Brahim, *loc. cit.*, p. 16. Procédant à l'analyse du nouveau régime de la commune dont l'organisation et le fonctionnement ont été définies par le dahir du 23 juin 1960, B.O. n° 2487, du 24 juin 1960, p. 1230, l'auteur remarque, p. 17, qu'il repose sur trois idées fondamentales : l'exclusion de la référence ethnique, l'unité du texte et la démocratisation par le droit de vote et d'éligibilité ouvert à tous les citoyens.

⁽²⁵⁾ D. Basri, L'administration territoriale, L'expérience marocaine, Dunod, 1988 ; La politique de décentralisation au Maroc, in Edification d'un Etat moderne, A. Michel, 1986, p. 117

⁽²⁶⁾ La charte fut précédée d'un décret du 2 décembre 1959 adoptant le premier découpage communal du royaume en rupture avec le cadre ethnique et tribal du passé.

⁽²⁷⁾ S. Benbachir, L'administration locale, Casablanca, 1969.

⁽²⁸⁾ M. Eddahbi, Le gouverneur dans le cadre de l'organisation actuelle du royaume du Maroc, Mémoire D.E.S., Casablanca, 1980.

consacra l'existence en précisant que les collectivités locales du royaume sont les préfectures, les provinces et les communes et qu'elles sont créées par la loi. Cette mention demeurera maintenue dans tous les textes constitutionnels ultérieurs pour être enrichie en 1992 d'une autre collectivité locale : la région. Toutefois, malgré tous les garde-fous dont on avait entouré les collectivités locales, la décentralisation était en marche et avec la charte du 30 septembre 1976 ⁽²⁹⁾, elle entama le tournant décisif de son existence pour s'engager dans la ligne droite débouchant sur la réforme qui doit être prochainement discutée devant le parlement.

La charte communale de 1976 est considérée, en effet, et à juste titre, comme le véritable point de départ de la décentralisation au Maroc. Elle se caractérise par la mise en place d'un conseil aux attributions plus étendues que dans le passé. Sa compétence est définie en termes généraux puisqu'il est précisé dans le texte que l'assemblée règle « *par ses délibérations les affaires de la commune* ». Formule qui n'est pas sans rappeler celle de la loi française de 1884 ⁽³⁰⁾. Mais l'innovation du texte réside dans le fait que, contrairement au texte précédent, l'aspect interventionniste du champ d'action local est mis en relief lorsqu'il est énoncé que le conseil « *décide des mesures à prendre pour assurer à la collectivité son plein développement économique, social et culturel* »⁽³¹⁾. De plus, il exerce des compétences consultatives en matière de planification, notamment au stade de la conception du plan national. Par ailleurs, la situation du président du conseil communal est renforcée par son nouveau statut et surtout ses attributions. Il bénéficie d'un transfert général des compétences, jusque-là dévolues à l'autorité locale. Il détient une compétence de droit commun alors que l'autorité locale ne dispose plus que d'une compétence d'attribution. Et, dans ce domaine particulièrement, il détient une compétence propre, non subordonnée à une délibération du conseil. Il est le chef hiérarchique du personnel communal. En un mot, par rapport au précédent texte de 1960, la charte du 30 septembre 1976 a constitué un progrès très important en matière de décentralisation ⁽³²⁾ dans la mesure où la commune a été dotée d'un statut moderne, d'une assemblée souveraine, et non plus confinée dans la simple consultation, et d'un exécutif élu aux prérogatives assez étendues.

Enfin, lors de la révision constitutionnelle de 1992, la région est élevée au rang de collectivité locale. Cette consécration tire son origine d'une idée qui planait depuis une huitaine d'années. Dans un discours prononcé à Fès, le 24 octobre 1984, le roi Hassan II avait émis le souhait de mettre en place des régions à l'image des *länder* allemands ⁽³³⁾

⁽²⁹⁾ Dahir du 30 septembre 1976 relatif à l'organisation communale, B.O. du 1^{er} octobre 1976, p. 1051.

⁽³⁰⁾ J. Blanc, B. Rémond, Les collectivités locales, Collection Amphithéâtre, Presses de sciences po & Dalloz, p. 58.

⁽³¹⁾ A. Baldous, La réforme communale au Maroc, Annuaire d'Afrique du Nord, 1977, p. 283.

⁽³²⁾ Par décret du 30 juin 1992, le nombre des communes a été porté de 859 à 1547 (249 municipalités et 1298 communes rurales).

⁽³³⁾ Dans ce discours le roi Hassan II avait parlé d'un « *Maroc doté d'un parlement représentant au mieux la nation, un gouvernement qui applique la politique décidée par le roi après audition du gouvernement et du parlement et une base pour tout cela à savoir des structures régionales avec des compétences législatives, financières et administratives* », Discours et interviews de Sa Majesté le Roi, Publications du ministère de l'Information, 3 mars 1984 – 3 mars 1985, p. 131. Au journal le Monde du 3 août 1988, le souverain confiait : « *J'ai toujours dit depuis le début de mon règne que je souhaitais laisser à mon successeur un Maroc bâti à l'exemple des *länder* allemands. Car mon pays a une telle diversité que je ne veux pas l'émasculer. J'aime des bourgeonnements, à droite, à gauche, même s'ils doivent être porteurs d'épines* ».

dotées de pouvoirs législatifs. Plus tard, la loi relative à l'organisation de la région est promulguée par dahir du 2 avril 1997 ⁽³⁴⁾. Elle n'institue cependant pas une régionalisation sur le modèle allemand, mais c'est, en fin de compte, une nouvelle forme de décentralisation bien contrôlée. D'ailleurs, il est révélateur que depuis la promulgation de cette loi, plus personne ne parle du système germanique, alors que quelques mois auparavant, celui-ci était à l'ordre du jour et le refrain de toute réforme.

11 – Si l'on ne peut contester que ce n'est qu'au lendemain du recouvrement de l'Indépendance que le Maroc a adopté les grandes lignes de son système de décentralisation avec la reconnaissance constitutionnelle en 1962 des premières collectivités locales, il ne serait pas inexact d'avancer que c'est un système dont les soubassements ont de tout temps existé dans la tradition communautaire des populations anciennes et surtout dans l'organisation qui avait précédé la période du protectorat. Avec le temps et sous l'influence du modèle français, la décentralisation marocaine a épousé une forme certes moderne appelée encore à évoluer, mais où le pouvoir central joue un rôle déterminant dans sa conduite. Communale, provinciale ou régionale, c'est une décentralisation où l'Etat ne parvient pas encore à se défaire de sa tendance centralisatrice.

- II -

La tendance centralisatrice

12 – Même en tant qu'idéal à réaliser et élément constitutif essentiel de la démocratie locale, la décentralisation ne peut être atteinte comme système d'organisation territoriale généralisé et satisfaisant à toutes les conditions notoirement reconnues, que comme une entreprise de longue haleine, un projet qui s'inscrit dans la durée, un ouvrage que périodiquement, il est nécessaire de remettre sur le métier. A voir de près, c'est bien ce qui fut suivi par les pouvoirs publics qui ont fait montre d'une très grande prudence dans la mise en place d'une décentralisation en plusieurs étapes et qui ne semble pas encore avoir atteint sa forme définitive, si tant est qu'elle puisse en avoir une. La tendance centralisatrice se perçoit à deux niveaux complémentaires visant le même objectif : reconnaître aux collectivités locales des compétences qui relevaient du pouvoir central, mais en présence de celui-ci. D'une part, l'Etat ne concède pas l'ensemble de ses compétences, et, d'autre part, il ne permet l'exercice de certaines d'entre elles que sous le contrôle de tutelle.

A – La répartition des compétences

13 – Outre la place prépondérante accordée par la constitution aux gouverneurs ⁽³⁵⁾ puisqu'elle précise qu'ils « *exécutent les délibérations des assemblées provinciales, préfectorales et régionales dans les conditions déterminées par la loi* » ⁽³⁶⁾, il y a lieu de relever une constante dans l'ensemble des textes législatifs sur les collectivités

⁽³⁴⁾ Dahir du 2 avril 1997 portant promulgation de la loi n° 47 – 96 relative à l'organisation de la région, B.O. n° 4470 du 3 avril 1997, p. 292.

⁽³⁵⁾ Le gouverneur est l'équivalent du préfet en France.

⁽³⁶⁾ Article 101 de la constitution de 1996, B.O. n° 4420 du 10 octobre 1996, p. 643.

locales consistant à opérer un partage des compétences où l'autorité agissant au nom de l'Etat conserve en fin de compte l'essentiel, du point de vue qualitatif, de la gestion des affaires locales. Que cela soit en matière de décentralisation communale ou de décentralisation régionale, le constat est le même. Pour ce qui est du niveau préfectoral ou provincial, en fait, qu'un relais de l'implantation des services de l'Etat et espace d'encadrement de l'action des communes, le dahir du 12 septembre 1963 ⁽³⁷⁾ n'a même pas procédé à une répartition puisqu'il s'est contenté d'énoncer que « *l'assemblée règle par ses délibérations toutes les questions qui relèvent de sa compétence conformément à la loi et aux règlements* » ⁽³⁸⁾ pour énumérer ensuite des attributions en rapport avec le budget provincial, le lancement d'emprunt et la gestion des terres agricoles ; le tout sous le regard attentif et vigilant du gouverneur ⁽³⁹⁾.

14 – Au lendemain de la promulgation de la charte communale de 1976, actuellement en vigueur et qui, selon le projet en circulation, est appelée à connaître de profondes modifications, la plupart des commentateurs se sont employés à remarquer, qu'elle avait sérieusement renforcé la position du président du conseil communal ⁽⁴⁰⁾ en lui attribuant des compétences qui étaient du ressort de l'autorité locale ⁽⁴¹⁾. A cet égard, il est remarqué qu'il exerce certaines attributions en relation avec le conseil communal et d'autres qui lui sont propres, qu'il exerce à titre individuel. Parmi ces dernières, celles qui entrent dans le domaine de la police administrative communale et, à ce propos, on n'hésite pas à parler d'un transfert de pouvoirs et à qualifier le président du conseil communal, d'autorité de police générale. En grande partie, ceci n'est pas faux, mais à voir de près, on peut constater que dans cette attribution « *curieusement partagée avec l'autorité locale* » ⁽⁴²⁾, l'essentiel demeure de la compétence de celle-ci.

⁽³⁷⁾ Dahir du 12 septembre 1963 relatif à l'organisation des préfectures, des provinces et de leurs assemblées, B.O. 1963, p. 1469.

⁽³⁸⁾ Il est clair que cette formule a été inspirée de l'article 1^{er} de la loi française du 7 janvier 1983, « *les communes, les départements et les régions règlent par leurs délibérations les affaires de leurs compétences* ». C'est l'occasion de dire que l'observation faite par le professeur J. Moreau à propos de cet article, *op. cit.*, p. 9, en le qualifiant de « *formule énigmatique et littéralement incorrecte* » vaut parfaitement pour le cas marocain puisque le législateur est tombé dans le même piège en énumérant dans un article à part les compétences qu'il entend concéder, oubliant qu'auparavant il avait parlé de *toutes* les questions relevant de la compétence de l'assemblée et que par son énumération, il marquait « *la disparition de la vocation générale* », J. Moreau, *même page*. A cet égard, le professeur M. Rousset parle de *défectuosité de rédaction* dans le texte marocain, *Droit administratif marocain*, 1984, p. 145.

⁽³⁹⁾ Dans son article, *Le bilan de la décentralisation provinciale au Maroc*, in *La décentralisation administrative au Maroc, Projet de réforme et exigences du développement*, Publications de la Revue Marocaine d'Administration Locale et de Développement, Thèmes actuels, 2001, n° 32, M. El Yaâgoubi constate, p. 7, que l'échelon provincial constitue le parent pauvre de la décentralisation au Maroc.

⁽⁴⁰⁾ L'équivalent du maire en France.

⁽⁴¹⁾ A. Benjelloun, *Analyse du dahir du 30 septembre 1976*, *Revue juridique, politique et économique du Maroc*, 1977, n°3, p. 249 et suiv. . Dans le même sens, J. Blaghmi, *Les fonctions économiques de la commune*, Mémoire, cycle supérieur de l'E.N.A.P., 1977, qui avance, p. 70, que le président est « *le pilier de l'administration communale* » ; A. Baldous, *loc. cit.*, p. 293. L'auteur écrit que la promotion du président du conseil « *est d'abord attestée par le transfert général des compétences, jusque-là dévolues à l'autorité locale (pacha ou caïd), au profit du président du conseil communal : celui-ci détient désormais une compétence de principe, l'agent d'autorité ne disposant plus que de la compétence d'exception* »

⁽⁴²⁾ A. Baldous, *loc. cit.*, p. 295.

En effet, s'il est vrai que dans la charte de 1976, il est énoncé que les pouvoirs reconnus à l'autorité locale en matière de police administrative, sont transférés aux présidents des conseils communaux, il n'est pas moins vrai que, plus loin, il est également énoncé que la même autorité locale « *reste cependant investie de la fonction d'officier de police judiciaire et demeure compétente pour assurer le maintien de l'ordre et de la sécurité publique sur le territoire communal* »⁽⁴³⁾. L'emploi du verbe « *demeurer* » confirme l'idée que le législateur parle de pouvoirs déjà existants et qui ne peuvent être autres que ceux contenus dans la charte de 1960 abrogée par celle de 1976. Par une opération arithmétique, en soustrayant ce qui est nouvellement reconnu de ce qui existait déjà et en prenant en compte ce qui doit demeurer du ressort de l'autorité locale, on se retrouve avec le seul domaine de la salubrité⁽⁴⁴⁾. Et, voilà que ce qui est transféré d'une main est habilement retiré de l'autre⁽⁴⁵⁾. Par ailleurs, dans le même esprit, il est précisé que l'autorité locale « *conserve également les prérogatives qui lui sont reconnues par la législation et la réglementation en vigueur* ». Se voulant précis et clair, le législateur cite vingt trois rubriques dont la plupart ont pour objet des polices spéciales. Si bien qu'en fin de compte, le président du conseil communal n'exerce que des attributions résiduelles alors que l'autorité représentant le pouvoir central demeure investie de l'essentiel⁽⁴⁶⁾.

Pour sa part, la loi sur la région n'est pas en reste. Conscient qu'il ne saurait tout octroyer à l'assemblée régionale et à son président, le législateur a opéré avec une parcimonie telle, que les ambitions que tout le monde se faisait quant à l'adoption du modèle allemand se sont avérées de pures illusions. Des dispositions du titre II de la loi relative à la région, il ressort que les attributions du conseil régional couvrent trois domaines de compétences. Des compétences propres, des compétences transférées et d'autres à caractère purement consultatif sur lesquelles il serait inutile de s'arrêter. Et, justement, c'est au niveau de certaines de ces attributions que le rôle de l'Etat demeure prépondérant.

Ainsi, en énumérant les compétences propres au conseil, qui sont au nombre de quatorze⁽⁴⁷⁾, le législateur lui a octroyé une compétence d'attribution, ce qui

⁽⁴³⁾ L'article 39 de la charte du 23 juin 1960 définissait les pouvoirs de police appartenant à l'autorité locale en précisant qu'ils ont pour objet « *le bon ordre, la sûreté et la salubrité* ».

⁽⁴⁴⁾ M.A. Benabdallah, La police administrative dans le système juridique marocain, Thèse d'Etat, 1985, Paris II, p. 297 et suiv.

⁽⁴⁵⁾ La même technique est utilisée dans le projet de réforme de la charte communale qui sera déjà promulguée au moment où ces mélanges seront entre les mains des lecteurs. Le maintien de l'ordre et de la sécurité publique demeurent de la compétence de l'autorité locale !

⁽⁴⁶⁾ Le projet de réforme de la charte communale réduit les vingt-trois domaines à dix-huit.

⁽⁴⁷⁾ L'examen et le vote du budget ; l'élaboration du plan de développement économique et social de la région ; l'élaboration du plan d'aménagement du territoire régional ; la fixation des modes d'assiette des impôts et taxes de la fiscalité locale perçus au profit de la région ; l'engagement des actions nécessaires à la promotion des investissements privés et l'encouragement de la réalisation de ces investissements à travers, notamment, l'implantation et l'organisation de zones industrielles et de zones d'activités économiques ; la participation financière aux entreprises d'économie mixte d'intérêt régional ou inter-régional ; l'engagement des actions nécessaires à la promotion de l'emploi dans le cadre des orientations fixées à l'échelle nationale ; l'adoption de toutes mesures en matière de formation professionnelle ; l'engagement des actions dans les domaines de la promotion du sport, la promotion des investissements privés, de la protection de l'environnement, de la rationalisation de la gestion des ressources hydrauliques, de la solidarité sociale et de la préservation des spécificités architecturales régionales.

naturellement, permet à l'Etat de conserver tout ce qui n'est pas sur la liste. La notion d'affaire régionale n'est pas prise en considération. Par ailleurs, si l'on fait abstraction des compétences classiques relevant des assemblées comme, par exemple, le vote du budget, la fixation des modes d'assiette des impôts et taxes perçus au profit de la région, bref, tout ce qui est en relation directe avec la région, il reste toute une frange de domaines qui demeurent de la compétence aussi de l'Etat ⁽⁴⁸⁾. Il y a donc un risque d'enchevêtrement d'attributions qui nécessite de définir avec précision le rôle de la région et de ses rapports avec les départements ou les organismes compétents dans les domaines susceptibles de relever des deux personnalités morales ⁽⁴⁹⁾.

D'autre part, en parlant des compétences à transférer par l'Etat au profit du conseil régional, le législateur, tout en énonçant trois grands domaines d'attribution s'est gardé de préciser selon quelles modalités le transfert sera effectué. Le sera-t-il par blocs de compétences, limités dans l'objet et le temps, ponctuel ? En tout cas, de cette manière, il laisse à l'Etat une marge d'appréciation non négligeable pour recourir au mode qui lui convient selon la région en question et sa capacité de se prendre en charge, mais sous le contrôle de tutelle.

B – Le pouvoir de tutelle

15 – Qu'il s'agisse de la décentralisation communale, provinciale et préfectorale ou régionale, le législateur a constamment maintenu l'exercice d'une tutelle très étroite sur les élus ainsi que sur l'ensemble de leurs actes. Ce choix s'explique naturellement par le fait que, même si la décentralisation informelle est ancrée dans la tradition marocaine, la politique de décentralisation, quant à elle, au sens moderne, demeure finalement relativement récente et ne saurait être aussi développée que dans les pays où sa pratique remonte à plus d'un siècle. Sans doute sera-t-elle allégée lors des prochaines réformes ⁽⁵⁰⁾, mais, pour le moment, tous les textes régissant les collectivités locales lui donnent une place privilégiée tant elle constitue le procédé nécessaire de la défense de l'intérêt général contre les éventuels excès des collectivités décentralisées. A cet égard, on peut remarquer que la tutelle n'est pas toujours prévue uniquement par le texte qui régit directement la collectivité locale, mais elle est prévue également par d'autres textes qui instituent une nouvelle variété de contrôle en matière de décentralisation.

⁽⁴⁸⁾ Ainsi en est-il en matières de promotion de l'emploi dans le cadre des orientations fixées à l'échelle nationale, de l'adoption des mesures en matière de formation professionnelle, de promotion du sport, de protection de l'environnement. En un mot, tout ce qui s'inscrit dans le cadre d'une politique nationale.

⁽⁴⁹⁾ N. Zarrouk, L'organisation et le fonctionnement du conseil régional, in *La région au Maroc, L'édification d'une collectivité locale*, Publications de la Revue Marocaine d'Administration Locale et de Développement, Thèmes actuels, 1998, n° 16, p. 49.

⁽⁵⁰⁾ Ceci reste tributaire des amendements qui seront proposés lors de l'étude du projet de réforme communale, préfectorale et provinciale et de sa discussion devant le parlement ; et, à ce sujet, tous les doutes sont permis car le projet en question ne va nullement dans le sens de l'allègement de la tutelle. Voir R. El Mousaoui, Le contrôle de tutelle sur les actes du conseil communal à la lumière du projet de la loi relative à l'organisation communale, in *La décentralisation administrative au Maroc, Projet de réforme et exigences du développement*, Publications de la Revue Marocaine d'Administration Locale et de Développement, Thèmes actuels, 2001, n° 32, p. 35.

16 – Que cela soit sur le conseil préfectoral ou provincial ⁽⁵¹⁾ ou communal, la tutelle s'exerce aussi bien sur les personnes que sur les actes. Elle va de la démission d'office des élus à celle de l'assemblée pour arriver au pouvoir de substitution. Là où plusieurs auteurs ont considéré que la charte communale de 1976 a donné au président du conseil communal des pouvoirs extrêmement importants comparativement à l'ancienne ⁽⁵²⁾, il y a lieu de relever que le législateur a prévu tout un arsenal de contrôles avant l'exécution de ses décisions. Ainsi, certains de ses arrêtés doivent-ils être revêtus du visa du ministre de l'Intérieur dans un délai de quarante cinq jours pour les arrêtés pris en matière d'impôts, taxes et redevances, et dans un délai de quinze jours pour les arrêtés relatifs aux mesures de police administrative. Dans les deux cas, il s'agit de domaines qui relevaient de l'autorité locale et que le législateur a transférés au président du conseil, mais qui ne peuvent être exercés que sous le contrôle de l'Etat. Cette procédure confirme l'idée que la volonté de décentralisation est constamment freinée ou ralentie par une manifestation instinctive de droit de regard sur les pouvoirs consentis. A cet égard, il est rapporté que dans le rapport final de la commission de révision de la charte communale, il avait été recommandé de substituer le contrôle juridictionnel au contrôle administratif et de supprimer le contrôle *a priori* au bénéfice du contrôle *a posteriori*, mais qu'aucune de ces deux recommandations n'a été retenue ⁽⁵³⁾.

Dans le même sens, même dans la récente loi relative à la région, et malgré toutes les ambitions exprimées tendant à établir en ce domaine un système semblable ou du moins proche du modèle allemand, le législateur a introduit des mécanismes qui maintiennent le rôle prépondérant de l'Etat et introduisent un régime de tutelle très contraignant ⁽⁵⁴⁾.

Enfin, il est à signaler, à titre d'illustration de la nouvelle variété de tutelle, qu'un contrôle a été établi, bien après la promulgation de la charte communale de 1976 donnant des attributions propres aux présidents des conseils communaux en matière d'urbanisme, par la mise en place d'agences urbaines ayant comme compétence, entre autres, de donner un avis conforme sur tous les projets de lotissements, morcellements, constructions à usage commercial, industriel ou d'habitat qui doivent leur être transmis par les autorités compétentes, c'est-à-dire, les présidents des conseils communaux. Ce qui naturellement institue une forme de tutelle qui ne dit pas son nom.

17 – Par la conservation donc d'un certain nombre de compétences et l'exercice du pouvoir de tutelle sur ce qui est consenti, l'Etat demeure présent au sein de la collectivité locale. En fin de compte, il garde intact son pouvoir en faisant du pluralisme que celui-ci engendre un moyen de légitimation et de reproduction de l'autorité. Somme toute, son but n'est pas de partager le pouvoir, mais plutôt d'améliorer son fonctionnement et, à cet égard, en maintenant en éveil sa tendance centralisatrice, il satisfait les revendications locales pour mieux asseoir l'autorité qu'il incarne ⁽⁵⁵⁾. En

⁽⁵¹⁾ M. El Yaâgoubi, Le bilan de la décentralisation provinciale au Maroc, in La décentralisation administrative au Maroc, Projet de réforme et exigences du développement, Publications de la Revue Marocaine d'Administration Locale et de Développement, Thèmes actuels, 2001, n° 32, p. 16 – 17.

⁽⁵²⁾ A. Benjelloun, *loc. cit.* p. 249 et suiv. ; J. Blaghi, *op. cit.* p. 70 ; A. Baldous, *loc. cit.*, p. 293.

⁽⁵³⁾ R. El Moussaoui, *loc. cit.*, p. 39.

⁽⁵⁴⁾ A. Harsi, La loi sur la région : apports et insuffisances, in La région et la régionalisation, Publications de la Revue Marocaine d'Administration Locale et de Développement, Thèmes actuels, 2001, n° 33, p.17.

⁽⁵⁵⁾ « Dès l'instant où l'Etat entend posséder une emprise réelle sur la société, il a nécessairement besoin de relais administratifs périphériques, chargés à la fois de transmettre des informations des informations

tout cas, dans un Etat unitaire, comme le Maroc, et cela depuis des siècles, le pouvoir local ne peut apparaître que comme un simple relais administratif et, de ce fait, par la force des choses, il est assujéti au pouvoir central qui lui est de nature foncièrement politique et qui se doit, compte tenu de la particularité de la situation, de dresser suffisamment de barrières et de garde-fous pour faire face à tout risque de dérapage. Ne peut-on pas dire que par sa tendance centralisatrice, l'Etat encadre parfaitement les collectivités qu'il a créées en suivant sa vocation décentralisatrice ? Paradoxalement, et curieusement, la réussite de la décentralisation est tributaire du bon usage de la centralisation !

18 – Voilà deux orientations diamétralement opposées qui caractérisent la réalité de la décentralisation territoriale au Maroc. Un pays où il faut nécessairement tenir compte de la disparité des deux populations urbaine et rurale, et où le niveau de formation des élus ne constitue pas toujours un atout considérable. Nul doute que du point de vue juridique, le pouvoir de décision revient dans différents domaines aux autorités décentralisées, mais dans la réalité les autorités centrales maintiennent une présence continue dans toutes les phases de la prise de décision. Cela peut apparaître comme l'illustration flagrante d'une discordance entre une autonomie de principe et une subordination de fait, mais en réalité, il faut bien se rendre à l'évidence que, quelles que soient les ambitions, leur mise en œuvre ne doit pas se faire de manière passionnée. La décentralisation est une affaire de générations ; on ne saurait la proclamer que par des lois. Elle doit être conforme aux besoins du pays et à la capacité de ses élus. Son évolution et son succès nous font penser à cet amoureux de la nature, épris de verdure qui, en visite dans un pays étranger, avait remarqué la beauté de son gazon. Lorsqu'il demanda le secret du maintien de cette herbe dans un état si attrayant, on lui dit qu'il fallait quotidiennement l'arroser. De retour chez lui, il fit la même chose, mais sans obtenir le même résultat. Lors d'une nouvelle visite, il se plaignit que malgré l'arrosage quotidien, il ne parvenait pas à un produit identique. Du coup, il s'entendit dire par le responsable quelque peu vexé par l'ambition à son goût immodérée de son hôte, que le gazon en question était certes entretenu et régulièrement arrosé, mais depuis plus de sept à huit siècles ! C'est dire que dans bien des domaines, il ne suffit pas d'édicter des lois. Outre le cadre d'application qui leur convient, on ne doit pas oublier ce facteur extrêmement important qu'est le temps qui, tel que le dit un proverbe portugais, ne pardonne jamais les choses qui se font sans lui !

mars 2002

sur l'état du milieu et de traduire sur le terrain des choix politiques ; sans ce relais, il est voué à une paralysie complète et est incapable de faire appliquer ses décisions », J. Chevallier, Le modèle centre/périphérie dans l'analyse politique, in « Centre, périphérie, territoire », P.U.F., 1978, p. 103.