

LES ESPACES DE PARTICIPATION CITOYENNE ET LA CONDUITE DU DEVELOPPEMENT LOCAL AU MAROC

Bachir Mokrane *

Contexte: la décentralisation et la participation citoyenne au Maroc

La décentralisation: renforcer la démocratie

Dès son Indépendance, le Maroc n'a pas tardé à édifier un Etat doté d'une 'administration territoriale structurée', dans une perspective de développement. En effet, le processus effectif de la décentralisation, caractérisé, d'ailleurs, par des mutations institutionnelles importantes, date de 1976, année de la promulgation de la première Charte Communale par le Dahir du 30 septembre 1976. Dès lors, un vrai débat est lancé pour questionner l'efficacité de l'instance communale, l'efficience de la relationnalité territoriale des acteurs intervenant dans sa sphère et sa productivité institutionnelle, en termes de gouvernance et de démocratie locale.

Rappelons que cette réforme fut une opportunité sans précédent aux communes pour concevoir leurs plans de développement économiques et sociaux, conformément au plan national. Elle fut, également, un cadre référentiel, en termes de décentralisation, pour la mobilisation du potentiel local dans la perspective d'élaborer des stratégies locales de croissance.

Certes, cette décentralisation est un espace de 'partage de pouvoir' doté de niveaux et de structures progressivement allégés et plus proche de la population. Mais, cette avancée notable et reconnue, n'a pas été épargnée de critiques, après des décennies d'exercice, notamment au niveau de l'efficacité, de l'efficience et de la participation citoyenne.

Le processus de déconcentration quant à lui, « ...n'a pas pour autant atténué la tendance centralisatrice de l'administration marocaine, il n'a pas non plus aidé ni à l'adaptation des structures administratives centrales ni à l'adoption de méthodes modernes non bureaucratiques pour s'occuper des demandes sociales et répondre aux attentes des citoyens » (Ziyani, 2002).

Dans le rapport sur les perspectives du Maroc à l'horizon 2025, rendu public en 2005, les experts marocains ont recommandé, après avoir approché les imperfections de la pratique de la décentralisation, la revitalisation de cette expérience, par la capacitation de son potentiel transformateur.¹ Le [document](#) souligne que « L'accumulation de difficultés incite désormais à reconsidérer les approches utilisées, tandis que l'amélioration technique de la

* Bachir Mokrane, spécialiste en développement local et coopération multilatérale, est coordinateur technique national du projet d'appui à la réalisation des Plans Communaux du Développement des Communes de plus de 35.000 habitants au Maroc, Fondation CIREM, pour le Programme ART GOLD Maroc.

¹ Rapport Thématiques 'Gouvernance et développement participatif': <http://www.rdh50.ma/fr/gt10.asp>

gestion locale doit être soutenue par un réel système décentralisé et participatif, conduit par un leadership politique aux pratiques transparentes et responsables ».

Les premières réponses à cette problématique, commencent déjà à prendre forme à l'issue des modifications, qualifiées de substantielles, de la charte communale en 2008, notamment en matière de développement communal et ses transversalités, la participation citoyenne en l'occurrence. Cet aspect sera, d'ailleurs, la substance des paragraphes qui suivent.

La participation citoyenne : 'démocratiser la démocratie'

Historiquement, le processus participatif pour le développement au Maroc, s'est dans un premier temps pratiqué timidement dans le domaine hydro-agricole dans une forme appelée 'la participation obligatoire' : « le caractère obligatoire était fondé en général sur l'argument de l'intérêt national du projet et se traduisait par une délimitation des zones, un recensement des bénéficiaires et une définition du programme de travaux par arrêté » (Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement, 2006).

Dans les années quatre-vingt-dix, et à l'occasion de la mise en place de programmes sectoriels de développement,² apparaît, pour la première fois, la notion de partenariat. Cette nouvelle approche qui impliquait l'administration, les collectivités locales et les bénéficiaires sur la base du 'partage du coût', visait surtout l'adhésion de la population.

Ce mode partenarial s'est développé progressivement donnant naissance à des 'associations en relais de l'action des services de l'Etat', qui substituaient l'Etat dans l'accomplissement de quelques missions relevant de ses compétences.

Les approches participatives se succèdent, en réponse à des exigences liées essentiellement à la complexité des nouvelles tâches de l'Etat et son engagement au niveau international, à l'apparition de nouveaux Acteurs Non Etatiques (ANE) et à une demande sociale grandissante. Dans ce contexte, apparaît un mode participatif impliquant la communauté locale dans la conduite de son développement (Community Driven Development). C'est dans ce contexte que les Plans de Développement de Douar (PDD) voient le jour et inaugurent de nouveaux espaces de dialogue et de concertation, renforçant, ainsi, les socles d'une démocratie participative locale.

Soulignons, en termes de cette présentation schématique de l'évolution des formes de participation, que ces expériences ont été à l'origine des modifications législatives et réglementaires de ces dernières années qui ont permis de définir le cadre de la décentralisation et de mettre en place les instruments du partenariat Etat-secteur associatif.

Les plans communaux de développement et l'Initiative Nationale pour le Développement Humain : les espaces de participation se décrètent

Deux grands événements ont marqué le renforcement des espaces de participation citoyenne au Maroc : l'[Initiative Nationale pour le Développement Humain](#) (INDH) lancée

² Plusieurs plans, stratégies et programmes concernant l'eau, électricité, routes rurales etc. ont vu le jour au Maroc, après le sommet de la terre de Rio en 1992.

en 2005 et les Plans Communaux du Développement (PCD) consacrés par la charte communale, comme elle a été modifiée en 2008. En parallèle à ces deux initiatives nationales, intervient une *coopération au développement*, accompagnant un chantier de décentralisation qui ambitionne de démontrer sa redevabilité vis-à-vis de la population.

L'Initiative Nationale pour le Développement Humain : l'état reconnaît le déficit social, se rattrape et réclame 'la citoyenneté réelle et agissante'

Lancée par le souverain du Maroc en mai 2005, l'INDH constitue un référentiel stratégique pour le développement social et la consolidation des acquis en matière de démocratie et de décentralisation. Cette initiative s'appuie sur une démarche déconcentrée qui respecte les principes de la participation de tous les acteurs locaux de développement, la planification territoriale stratégique, le partenariat et la convergence des actions ainsi que la bonne gouvernance.

Cette initiative - qui adopte entre autres la démarche participative - travaille sur quatre grandes thématiques : le programme de précarité, le programme Urbain, le programme de lutte contre la pauvreté dans les zones rurales et le programme transversal. En effet, plusieurs instances de participation et de concertation ont vu le jour suite au lancement de ce grand chantier social : le Comité Régional de Développement Humain (CRDH), le Comité Provincial de Développement Humain (CPDH) et le Comité Local de Développement Humain (CLDH).

Au-delà des réalisations physiques au profit de plus de quatre millions de bénéficiaires (directs et indirects), ladite initiative, de par ses approches et méthodologie, a permis la génération d'un dynamisme et une forte mobilisation, notamment au rang des associations (la représentativité de la société civile dans les structures de gouvernance de ce programme la société civile détient le 1/3).

Au niveau de la participation citoyenne, un sondage récent mené par l'Observatoire National du Développement Humain (ONDH), révèle que « l'INDH a favorisé le développement du tissu associatif et a contribué à l'instauration de nouvelles vocations citoyennes qui cherchent non pas à offrir des services mais à mobiliser les populations en tant que partenaires des pouvoirs publics dans la conduite du développement. En effet, leur part dans la maîtrise d'ouvrage des projets atteint 25,8% du montant global des dépenses INDH en milieu rural et 31,7% en milieu urbain ».³

L'INDH est, également, un espace qui libère, en principe, la créativité des collectivités locales, non seulement en matière de conduite des projets de développement, mais aussi en termes de révision de leurs positionnement vis-à-vis de la société civile, en procédant à *la dynamisation de ce secteur l'institutionnalisation de sa participation au processus décisionnel*.

Des Plans de Développement Economique et Social aux Plans Communaux de Développement : une démarche stratégique participative en construction

La planification communale est une attribution du conseil communal, et avant même l'amendement récent de la charte communale, les communes marocaines élaboraient déjà leur Plan de Développement Economique et Social (période 2000-2004). Toutefois, à la lecture critique de ces documents, il s'avère que le plan n'était, en fait, qu'une sommation de projets. De plus, les espaces de participation citoyenne ne figuraient pas dans cet

³ <http://www.ondh.ma/>

exercice, qui était plutôt un simple assemblage d'actions (besoins mal identifiés, priorités infondées et projets non évalués).

Visant à doter les communes des outils stratégiques de planification, la Direction Générale des Collectivités Locales (DGCL) a conçue, récemment, un 'Guide pour l'élaboration du Plan Communal de Développement (PCD) en milieu rural'. Un instrument qui trace, selon une démarche stratégique et participative, le processus de planification communale. Cette relance en matière de planification communale, a été précédée par une expérience menée par l'UNICEF dans le cadre de l'élaboration du 'Le Plan de Développement Communal en faveur de l'Enfant (PDCE)'.⁴

La cadre institutionnel et juridique en matière de développement économique et social des communes, s'est renforcé par les nouveaux dispositifs de la Loi n.78-00 portant charte communale telle qu'elle a été modifiée et complétée par la loi n.01-03 et la loi n.17-08. L'article 36 de ladite loi, stipule que le « Plan de Développement Communal décrit pour six années, dans une perspective de *développement durable* et sur la base d'une *démarche participative* prenant en considération notamment *l'approche genre*, les actions de développement dont la réalisation est prévue sur le territoire de la commune ».

Retenons de cette définition que les PCD (qui sont d'ailleurs dans la phase de diagnostic, puisque le processus vient d'être déclenché), initie une nouvelle culture de planification, mais instaure, également, un mode participative qui devrait, normalement, renforcer une démocratie participative.

Les premières activités inaugurant ce nouveau processus est la création de comités de mise en œuvre des PCDs. Ces structures organisationnelles sont :

- le Comité Provincial de Coordination en appui au PCD au niveau des provinces, dont le rôle et l'appui techniques des communes, la garantie le bon déroulement du processus, la formation continue au profit des acteurs impliqués et l'harmonisation des PCD au niveau provincial;
- l'Equipe Technique Communale, au niveau des communes, un niveau opérationnel auprès du conseil municipal qui met en œuvre le processus;
- le Comité de Parité et d'Egalité des Chances consacrés par l'article 14 de la même charte⁵ et qui se compose des acteurs associatif et opérateurs socio-économiques de la commune.

La stratégie de partenariat en appui a l'élaboration et la mise en œuvre des PCD : l'expertise internationale au service de la planification locale

Les conseils communaux estiment que cette nouvelle mission n'est pas une tâche facile, pour les raisons relatives à la difficulté l'appropriation des nouveaux mécanismes, faute de personnel qualifié. Face à cette situation, les responsables de la Direction Général des Collectivités Locales ont fait appel à la coopération internationale pour accompagner ce processus. Ainsi, l'UNICEF, ayant déjà une expérience dans le cadre des Plan

⁴ Le Plan de Développement Communal en faveur de l'Enfant (PDCE) est né d'une initiative conjointe du Ministère de l'intérieur et de l'UNICEF.

⁵ « Il est créé auprès du conseil communal une commission consultative dénommée commission de la parité et de l'égalité des chances, composée de personnalités appartenant à des associations locales et d'acteurs de la société civile, proposés par le président du conseil communal » (Article 14 de la charte communale).

Communaux en Faveur de l'Enfant, s'est chargé d'appuyer les communes de moins de 35.000 habitants. Pour les communes de plus de 35.000 habitant la DGCL a fait appel au programme ART GOLD Maroc/PNUD,⁶ qui exerce au niveau de deux régions pilotes (Tanger – Tétouan et l'Oriental) depuis 2007.

La stratégie du Programme ART GOLD Maroc se base sur une action à trois niveaux complémentaires : au niveau national, le Comité National de Coordination (CNC) est l'instance de concertation qui réunit les institutions clés du développement. Il est chargé de l'orientation et de la stratégie générale du programme, de sa mise en concordance avec les règles et procédures nationales, de la coordination avec les autres initiatives et programmes similaires et de l'articulation entre la dimension locale et les politiques nationales. Au niveau régional, les Groupes de Travail Régionaux (GTR) sont les instances fondamentales de concertation. Ils constituent l'outil efficace de l'approche participative au niveau régional. Ils sont les instruments techniques intersectoriels représentant les collectivités locales, les services extérieurs de l'Etat, la société civile et l'université pour accompagner les processus de développement défini pour chaque région.

À souligner que ce nouveau positionnement du programme a été précédé par l'élaboration des 'Lignes Directrices en appui à la stratégie de la Région pour la Coopération Internationale', fruit des ateliers participatifs, rassemblant les différents structures de gouvernance au niveau des régions concernées.

Cette méthode, qui a d'ailleurs prouvé son efficacité, est une référence même, pour l'appui du processus des PCD. Dans cette perspective, et suite à la demande formulée par la DGCL, le programme a procédé à une offre de service composée des instruments et outils intégrant l'expertise de la coopération internationale décentralisée, à savoir : l'expertise en gestion et planification communale, des outils d'analyse du territoire, l'identification des axes de développement, des ateliers de formations, des échanges d'expériences et des bonnes pratiques le Partenariats entre communes et la conception d'un Guide méthodologique pour l'élaboration d'un PCD dans les communes de plus de 35.000 habitants. Les groupes de travail précités, commencent déjà à jouer un rôle d'intermédiaire, d'appui de conseil et de renforcement des capacités auprès des acteurs communaux, chargés de la planification locale et de l'élaboration des PCD.

Il est fort important de souligner que l'appui technique apporté par ART GOLD Maroc, s'est aligné avec le contexte marocain qui, lui, a donné son contenu et a initié un véritable consensus entre les différents acteurs en matière de gestion de la coopération internationale décentralisée.

L'évolution de cette expérience est marquée par un passage de petits projets à caractère social ou socio-économique à des projets régionaux structurants pour couronner son intervention par l'appui technique à la planification stratégique locale des communes.

⁶ Le [Programme ART GOLD Maroc](#) s'insère dans le cadre des initiatives de coopération internationale promues par les Nations Unies pour aider les pays en développement à mettre en pratique les engagements souscrits lors de la signature des Objectifs du Millénaire pour le Développement et la Déclaration de Paris.

Méthodologiquement, toutes les communes bénéficiaires s'accordent sur l'importance de la consultation de la coopération internationale décentralisée pour réussir la planification communale, elles reconnaissent aussi, qu'elles détiennent un territoire qui ne savent pas le lire.



Journées de planification à l'occasion du lancement des PCD, organisée par le programme ART GOLD MAROC

Toutefois, il serait objectif de noter que l'appui à cette planification communale, récent qu'elle soit, est confronté à plusieurs difficultés : à savoir la mauvaise perception du rôle de la coopération, souvent réduite en un octroi budgétaire ; la non valorisation de l'expertise technique ; la non qualification du personnel communal et les sensibilités politiques qui sous entendent que les PCD sont des instruments concurrents aux programmes politiques qui ont conduit les élus aux sièges des conseils communaux. La participation citoyenne quant à elle, est souvent perçue comme une concurrente à la démocratie représentative.

Conclusion

Aujourd'hui, la gestion du développement local au Maroc relève un défi majeur qui vise la refonte des modes de faire. Le constat de départ, lors de l'initiation du processus de la planification communale, il y a dix ans, enseigne que cette planification « a peu cerné les priorités locales, les habitants n'y sont pas directement associés, leurs besoins sont souvent mal identifiés et les réalisations ne sont pas suivies et évaluées » (Royaume Du Maroc, 2009).

La perspective est de planifier en concertation avec des acteurs locaux qui sont appelés à participer à la construction « d'un 'intérêt général local' ; une participation qui traduirait l'existence d'une 'âme locale' susceptible de construire une véritable collectivité locale basée sur un vivre ensemble et des intérêts mutuels » (*ibidem*).

L'une des communes donne déjà cette âme à son processus de planification : « *nous sommes tous partenaires dans le développement, contribuons à l'avenir de notre ville* ». ⁷

Références

- Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement (2006) [Approche participative au Maroc. Bilan de l'expérience et recommandations pour la mise en œuvre de l'initiative nationale de développement humain \(INDH\)](#)
- Royaume du Maroc (2008) ['Projet de guide pour l'élaboration du Plan Communal de Développement selon l'approche de planification stratégique participative'](#). Ministère de l'Intérieur, Direction Générale des Collectivités Locales.
- Ziyani B. (2002) 'Décentralisation et réforme administrative au MAROC'. Communication présentée au 4^{ème} Forum méditerranéen du Développement MDF4, Amman (8-10 avril)

⁷ Slogan du processus de planification de la commune urbaine de Berkane - région de l'Oriental, Maroc.