

## LE RENOUVEAU MUNICIPAL AU MAROC ET LA PHILOSOPHIE DU RETOUR A L'UNITE DE LA VILLE

Par **Ali SEDJARI**

Professeur à la faculté de  
Droit, Université Mohamed V  
Directeur de l'UFR des  
Sciences administratives et  
Développement institutionnel

Le municipalisme au Maroc, celui associé à une conception démocratique du pouvoir est d'une apparition très récente. La décentralisation, comme choix politique et cadre de gestion des affaires publiques, consacrée par les deux chartes communales de 1960<sup>1</sup> et 1976<sup>2</sup> était inscrite dans une logique de pouvoir et de sociabilisation politique. Celle de 2002<sup>3</sup>, au-delà des aspects techniques fondateurs, ouvre des pistes nouvelles pour une démocratie de proximité, même sur le plan pratique, les choses ont l'aire de se dérouler autrement, car les réalités locales sont têtues et complexes.

Le besoin se fait de plus en plus ressentir pour faire évoluer le **système centripète**, inhérent au modèle de l'Etat-nation fondé sur la centralité politique et la soumission de la périphérie au centre vers un **système polycentrique** basé sur l'autonomie, la négociation, le partage de l'autorité et la responsabilité<sup>4</sup>. Ainsi, dans un contexte marqué par la territorialisation des politiques publiques et la consécration de la proximité, la gestion municipale qui n'est qu'une composante de la gestion de la ville, constitue aujourd'hui la clef de voûte de tout développement local.

L'espace urbain, reconfiguré récemment par le texte communal autour de l'unité de la ville, devient en effet le lieu privilégié du déploiement des politiques publiques novatrices et le carrefour d'intérêts multiples et convergents.

A ce titre, les mutations nationales et les tendances actuelles qui affectent le changement dans le monde nous imposent des solutions nouvelles pour arrêter des processus de destructions urbaines et des

---

<sup>1</sup> Dahir n° 1-59-315 du 28 hija 1379 (23 juin 1960) relatif à l'organisation communale.

<sup>2</sup> Dahir portant loi n° 1-76-583 du 5 chaoual 1396 (30 septembre 1976) relatif à l'organisation communale, *B.O.* n° 3335 bis, du 6 chaoual 1396 (1<sup>er</sup> -10-76).

<sup>3</sup> Dahir n° 1-02-297 du 25 rejev 1423/ 3 octobre 2002 portant promulgation de la loi n° 78-00 portant charte communale, *B.O.* n° 5058 du 16 ramadan 1423/ 21 novembre 2002.

<sup>4</sup> Cf. SEDJARI A. (1997), « La fin du pouvoir de l'Etat : vérité ou illusion ? » in *La revanche des territoires*, dir. SEDJARI A., édition L'Harmattan, pp. 15-48.

turbulences multiples quant aux centres de décision des politiques de développement urbain.

Dans un premier temps, on peut observer que les politiques publiques urbaines oscillent entre deux stratégies : l'une de **solidarité**, l'autre de **compétitivité**. Le débat étant relatif à la rénovation urbaine et offre une illustration tout à fait significative. Ce mot pendulaire est largement lié à une économie de plus en plus ouverte.

En second lieu, on peut mettre en évidence des **facteurs institutionnels** de ségrégation des politiques nationales de développement urbain et territorial. Il y a une appropriation vers le bas par les villes et vers le haut par les régions et les réseaux.

Enfin, émergent des **facteurs structurels** de démembrement des politiques publiques urbaines avec l'ouverture de l'économie. La mondialisation et la métropolisation engendrent une concurrence exacerbée des territoires et génèrent des stratégies de compétitivité.

Dans ce sens, le rôle des entités décentralisées en matière de gestion urbaine n'est plus à démontrer puisqu'elles constituent un cadre de proximité et de vie collective. La ville a une dimension sociologique forte, en ce sens qu'elle est appelée à construire un cadre de vie digne de nom et à recréer en permanence les liens de solidarité entre les habitants. Plus particulièrement, *« l'appareil municipal est incontournable, c'est un acteur de la société civile ; il est le mieux apte à se charger de la gestion de la ville qui devient, dans ce contexte, un nouveau territoire de mission<sup>5</sup> »*.

Toutefois, il serait réducteur de s'appesantir sur le contenu des prérogatives et autres compétences détenues par les instances de gestion municipale<sup>6</sup>. Il est plutôt question d'évoquer l'évolution de cette dernière dans sa dimension sociopolitique et économique depuis la configuration émiettée de l'espace municipal jusqu'à sa récente unification.

Quelles sont alors les failles du système de gestion municipale précédent et celles du nouveau dispositif juridique et institutionnel ? Dans quelle mesure le système municipal au Maroc pourrait transposer des mécanismes de gestion publique urbaine moderne et managériale pour lancer les jalons de l'édification d'une ingénierie du développement urbain ?

---

<sup>5</sup> ZOUITEN M. (2003), « L'unité de la ville : quelle politique de la ville dans la nouvelle gouvernance urbaine » in *Les nouveaux métiers de la ville, Des métiers pour une gestion urbaine renouvelée*, Edition L'Harmattan INAU, Rabat, p. 193.

<sup>6</sup> Cf. MECHERFI A. (2003), « autonomie et développement local dans la nouvelle charte communale » in *REMALD*, n° 44, Série thèmes actuels, p. 11.

Ce sont là les deux problématiques que nous voudrions éclaircir pour savoir comment peut-on maîtriser le devenir de nos villes.

## **I- Les pesanteurs de la gestion municipale actuelle**

Il va sans dire que le système de gestion municipale éclatée en plusieurs unités territoriales a eu des effets pervers sur la qualité des prestations fournies aux citoyens tout en nuisant à son image de marque (A). D'où la réforme du texte communal ayant consacré le retour à **l'unité de la ville**<sup>7</sup> qui en constitue, à bien des égards, l'innovation essentielle mais qui est restée incomplète sur de nombreux points (B).

### ***A- Un modèle bureaucratique inopérant***

Dire qu'il y a aujourd'hui une **crise urbaine**, cela relève de l'évidence. Le constat est connu et accablant puisque tous les indicateurs sont au rouge : sous-emploi, chômage, violence urbaine, urbanisation anarchique, prolifération des bidonvilles, émergence de pratiques sociales rétrogrades... Disons le tout simplement, au cours de ces dernières années, **la ville s'est désintégrée**. La fracture urbaine est réelle en raison des déséquilibres multiples et de l'effilochage des liens sociaux.

En dépit des efforts importants faits ici et là pour restructurer les ensembles urbains et améliorer leur gestion, le processus ségrégatif n'a cessé de s'amplifier et les problèmes liés à la concentration de la population de s'aggraver. La misère, l'exclusion et l'absence d'espoir nourrissent la violence. Les villes connaissent partout un problème de leadership et de coordination des actions publiques.

De même, l'on peut renvoyer la crise de la gestion municipale à la problématique de l'atomisation institutionnelle. En effet, dépourvues de potentialités nécessaires susceptibles de les faire évoluer en supports efficaces à l'exécution des programmes de développement, les municipalités, gérées sous la houlette des communautés urbaines, ont vu leur gestion pâtir des découpages administratifs successifs, de l'éparpillement des pouvoirs de décision et d'une absence d'optimisation des ressources locales, humaines, matérielles et financières.

A cet égard, on peut légitimement se poser la question suivante : comment se fait-il que la métropole de Casablanca, ville la plus riche du Maroc, détentrice de moyens humains, financiers et décisionnel

---

<sup>7</sup> Le chapitre premier du titre VII de la nouvelle charte communale évoque implicitement l'unité de la ville à travers les instances chargées de la gérer en l'occurrence un conseil communal unique et des conseils d'arrondissement.

importants, n'a pas su mettre une culture du municipalisme fondé autour des valeurs de partage, de cohésion sociale et de solidarité ?

Au cours de ces dernières années, cette ville est devenue un condensé de tous les problèmes de notre société et un haut lieu de concentration des dysfonctionnements au point de devenir invivable. Elle est livrée depuis des décennies à l'incurie des élus et à l'indifférence des autorités locales et même des gouvernants.

Toutefois, cette défiguration causée par la mauvaise gestion est loin d'être circonscrite à Casablanca ; les autres villes du Maroc, connaissent, elles aussi, la même situation. Elles étaient considérées comme des vaches à traire compte tenu des marchés colossaux passés pour tel ou tel projet (voirie, éclairage, travaux de réfection...). Chaque action engagée n'étant qu'un prétexte pour « se sucrer » en toute impunité aux dépens de la collectivité. Il n'y a qu'à voir ces travaux interminables sur les trottoirs de chacune de nos villes, qui créent des occasions de dépenses et d'enrichissement, et ces projets construits, ici et là, sans aucune utilité particulière.

Plus grave encore, l'ensemble de nos villes ont enregistré au cours de ces dernières années un sureffectif important. Selon les statistiques du ministère de l'intérieur, le personnel des collectivités locales est passé de 30 000 en 1977 à 143 000 en 2002 avec un taux d'encadrement très faible de l'ordre de 5%.

La contrainte majeure des collectivités est d'ailleurs la masse salariale. Dans certaines villes, elle représente plus de 80 % des recettes. Du reste, les communes sont devenues des organismes d'assurance chômage; le cas de Casablanca est édifiant en la matière en ce sens où sur 25 mille agents du personnel communal recensé dernièrement, 7 mille font partie de ce que l'on appelle des fonctionnaires fantômes, payés pour ne rien faire.

Par ailleurs, les budgets d'investissement qui devaient permettre la création des emplois ont été réservés aux salaires. Cette situation allait relativement cesser en 1996 avec l'instauration de la dotation globale de la TVA, mais le mal étant déjà fait. Il est donc urgent de traiter avec célérité ce problème.

A ce titre, assurer prestation, qualité de service et préservation d'acquis du personnel communal est difficilement conciliable mais des remèdes existent. La ville de Casablanca est en train d'y faire face avec un courage certain. Hormis la gestion déléguée de l'eau, de l'électricité et de l'assainissement liquide, c'est désormais le tour de l'éclairage public<sup>8</sup>, du ramassage des ordures, des entretiens des trottoirs etc.

---

<sup>8</sup> La gestion de l'éclairage public est elle seule suffisante pour relever la cacophonie qui régnait à Casablanca. Auparavant pris en charge par 25 communes, chacune ayant son propre service et sa propre programmation. Cette

Par ailleurs, la logique politique, que nul ne saurait ignorer, a fait de nos villes le théâtre d'un enjeu d'intérêts conflictuels sans précédent aggravé par le sous encadrement et la mauvaise gestion des ressources financières. C'est dire que le modèle multi-communal de la ville éclatée en plusieurs municipalités a eu pour conséquence le morcellement du territoire de la ville et sa soumission à une gestion de type bureaucratique.

A ce titre, outre la multiplication artificielle du nombre des élus urbains, une pléthore des emplois communaux et ses coûts de fonctionnement ainsi que l'absence d'une vision commune à l'échelle de la ville, force est de constater que ce régime multi-communal « *a conduit à un partage inéquitable des potentialités économiques et financières de la ville, la rupture du principe de solidarité et l'aggravation des disparités entre communes riches et communes pauvres*<sup>9</sup> ».

Pour preuve, il suffit d'évoquer le décalage manifestement inquiétant qui existe entre les ambitions affichées et déclarées par les gestionnaires locaux et les aspirations légitimes des citoyens. En effet, face à une gestion municipale anarchique et sans consistance réelle, la population n'arrive toujours pas à trouver un interlocuteur fiable à même de lui satisfaire ses moindres attentes.

A l'atonie du personnel municipal et à son incompétence avérée, s'ajoute le phénomène des projets municipaux sans suite opérationnelle ou en dormance. En effet, des sommes faramineuses ont été débloquées en vue de réaliser des services publics locaux liés au développement socioéconomique et culturel et au rayonnement de certaines agglomérations urbaines.

Toutefois, l'on constate avec beaucoup d'amertume que ces projets pâtissent encore soit d'un manque de suivi et d'une inertie dans leur mise en œuvre, soit d'un délaissement total qui les rend inopérants bien que leur réalisation soit achevée. A titre d'exemple, l'éclairage de la ville de Salé<sup>10</sup> et la dotation de la ville de Rabat en caméras ont coûté chacun des millions de DH sans que leur réalisation concrète ne soit assurée. De même, des dépenses exorbitantes ont été mobilisées dans des projets d'animation culturelle tels que le théâtre de la ville de Mohammedia qui ne trouve toujours pas de suite opérationnelle, sans oublier le projet de

---

gestion du passé faisait que le taux moyen d'éclairage ne dépassait guère 68%. L'objectif est de faire tourner le réseau électrique à hauteur de 90%. De même, l'entretien des installations électriques absorbait 40 millions de DH mais sans grand effet sur la qualité des services. Avec la concession actuelle de ce service, cette manne ira renflouer les caisses de la ville et sera réaffectée à des projets sociaux plus urgents.

<sup>9</sup> ABOUHANI A. (2000), « Structures et contradiction de l'administration territoriale au Maroc » in *Enjeux et acteurs de la gestion urbaine, redistribution des pouvoirs dans les villes marocaines*, dir. ABOUHANI A., CODESRIA, Dakar, p. 42.

<sup>10</sup> L'éclairage de la ville de Salé a été facturé à 5 millions de DH et l'éclairage n'a jamais fonctionné.

métro de Casablanca qui tarde à voir le jour faute d'étude de faisabilité et d'accord quant à son adoption ainsi que la maison de culture à Tiflet qui n'a jamais été mise en service.

Pour revenir au cas de la ville de Casablanca, la construction du siège de la commune urbaine de Ain Sebaa est une autre illustration de ces projets fictifs. Pour preuve, « *la commune de Ain Sebaa avait pourtant déboursé 9 millions de dirhams à un entrepreneur suisse, du nom de Levatt, pour la réalisation des travaux*<sup>11</sup> ».

De même, le projet du complexe immobilier Ouled Ziane situé sur le territoire de la commune des Roches Noires, « *qui devait en principe bénéficier aux fonctionnaires de la dite commune, donc à vocation sociale, allait être finalement détourné à des fins spéculatives*<sup>12</sup> ».

Dans l'autre dossier, celui du projet Hassan II à Hay Mohammadi, plusieurs dysfonctionnements ont été enregistrés, « *notamment un changement du plan, qui était initialement constitué d'immeubles de R+3 avant de devenir des R+5 par un simple jeu d'écritures*<sup>13</sup> ».

Aussi, l'on ne saurait passer sous silence le dossier des nouveaux abattoirs dont l'exploitation a été retardée pour « *permettre à certains proches de continuer à bénéficier de la manne drainée par ce service communal* ». Les dossiers de la décharge publique de Médiouna, de certaines expropriations payées au prix fort par la communauté urbaine de Casablanca et de la gare routière de Ouled Ziane sont également dans le collimateur des enquêteurs.

La ville d'Agadir, quant à elle, « *est aujourd'hui réellement endettée en raison notamment de projets inachevés inutiles ou mal conçus*<sup>14</sup> » en ce sens que « *plus de 21 millions de DH sont à rembourser cette année au Fonds d'équipement communal*<sup>15</sup> ».

Du reste, ces dossiers explosifs mettent à nu moins les failles des instances municipales que celles de leurs gestionnaires en termes d'incompétence, de mauvaise gestion des affaires communales, d'irrégularités dans l'attribution et la passation des marchés publics, de dilapidation des deniers publics et d'abus de pouvoir dans le but de faciliter l'obtention de financement de certains marchés particuliers etc.<sup>16</sup>

---

<sup>11</sup> ALAOUI DARIF A. (2004), « Le procès de la machine BASRI » in *Maroc Hebdo International*, n° 589 du 23 au 29 janvier, p. 4.

<sup>12</sup> *Ibid.*, p. 5.

<sup>13</sup> *Ibid.*

<sup>14</sup> Propos de M. KABBAGE T., président de la commune urbaine d'Agadir lors d'un entretien de presse, in *L'Economiste* n° 1689 du 22 janvier 2004, p. 24.

<sup>15</sup> *Ibid.*

<sup>16</sup> ALAOUI DARIF A. (2004), « Le procès de la machine BASRI », *op. cit.*, p. 5.

Dans le même ordre d'idées, la gestion municipale, sans cesse reconfigurée au gré des découpages administratifs, est devenue l'otage de tiraillements de compétences voire d'intérêts. De la communauté urbaine aux instances communales gérées sous sa coupole, les intervenants, en mal de concertation et de compétence, se retrouvent souvent face à une dispersion des pouvoirs de décision et à un éparpillement des ressources.

A cet égard, la ville de Casablanca illustre parfaitement la crise des structures territoriales puisqu'il existait dans cette métropole 27 municipalités dominées par l'effritement des moyens, la dissection des services publics locaux, les conflits de compétences, l'impossibilité de la coordination et l'absence de convergence autour des intérêts stratégiques fondateurs.<sup>17</sup>

*C'est dire qu'au lieu de « couper au plus tôt avec les politiques antérieures de gestion communale, certains présidents de conseil choisissent de privilégier des voies dont ils ne maîtrisent guère les mécanismes. Certains voudront dans ce cadre recourir à des emprunts pour le financement de projets dont la seule utilité serait d'« épater » leurs électeurs<sup>18</sup> ».*

*En d'autres termes, « le temps n'est plus aux discours politiques, qui n'ont d'ailleurs pas changé d'un iota au cours de la dernière décennie, mais aux actes<sup>19</sup> ».*

C'est dans ce contexte qu'il a été question de proposer une formule susceptible d'établir un cadre institutionnel et juridique favorable à l'unification décisionnelle et porteur d'une gestion municipale de proximité. Le texte organisant les collectivités territoriales marque un retour au pragmatisme et à la sagesse parce qu'il a consacré le retour à **l'unité de la ville.**

En effet, l'unité de la ville témoigne d'une prise de conscience par les pouvoirs publics et les forces politiques du pays pour atteindre l'efficacité des institutions locales et l'optimisation de leur rôle en matière de développement. Toutefois, un regard critique sur cette réforme permettrait de déceler sa portée somme toute réduite.

## **B- Une réforme parcellaire**

Loin d'être une nouveauté en soi puisque consacrant une expérience déjà vécue, le retour à l'unité municipale ne fait que rétablir un mode de gestion qui s'est vu écarté sous le coup d'une politique sécuritaire déployée en porte à faux par rapport aux exigences d'une gestion efficace.

---

<sup>17</sup> Cf. EL YAAGOUBI M. (2000), « Le devenir de la ville dans la nouvelle charte communale » in *Le devenir de la ville*, dir. SEDJARI A., Edition L'Harmattan, p. 157.

<sup>18</sup> HERRADI J.E. (2003), « Les collectivités locales sauront-elles prendre un nouveau départ ? » in *L'Economiste*, Les documents de L'Economiste, Janvier-Février 2004, p. 13.

<sup>19</sup> Ibid.

En effet, la nouveauté réside dans l'adoption de nouvelles instances de gestion, non pas à l'échelle des 14 villes<sup>20</sup> ayant connu le régime des communautés urbaines, mais uniquement un nombre réduit d'elles. Conçu au départ<sup>21</sup> pour les communes urbaines de plus de 750 000 habitants, le système de l'unité de la ville, doublé d'instances de proximité en l'occurrence les arrondissements<sup>22</sup> est désormais applicable dans les communes urbaines de plus de 500 000 habitants<sup>23</sup>. Il s'agit des grandes agglomérations de Casablanca, de Rabat, de Salé, de Tanger, de Fès et de Marrakech.

En vertu du nouveau texte communal qui s'est largement inspiré de l'expérience française<sup>24</sup>, l'on est passé d'un modèle multi-communal à l'unité de la ville<sup>25</sup> tout en se dotant d'instances dites de proximité<sup>26</sup>. En effet, ces dernières « *auront vocation à soulager la commune mère pour l'exercice de tous les services publics administratifs ou sociaux de proximité, et constitueront des canaux d'expression de la demande sociale et d'orientation de l'action municipale* <sup>27</sup> ».

Toutefois, l'esprit d'innovation, qui caractérise la nouvelle loi sur l'organisation communale, risque de butter sur des résistances héritées du modèle précédent et des pratiques de mauvaise gestion solidement installées localement. A cela, il faut ajouter que l'inspiration du modèle

---

<sup>20</sup> A noter que sept communes urbaines membres des communautés urbaines supprimées ne seront pas intégrées au sein des nouvelles communes unifiées et conserveront un statut de droit commun. Ainsi, dans la ville de Meknès, les communes de Ouislane et Toulal seront détachées de la ville unifiée. La commune urbaine de Mehdiya sera détachée de la commune urbaine de Kénitra. La commune de Harhoura sera détachée de la commune urbaine unifiée de Témara. La ville de Mohammedia, les communes d'Ain Harrouda et Médiouna ne feront pas partie de la commune unifiée de Casablanca. Pour ce qui est des communes des Méchouars, sièges des palais royaux, elles constitueront des communes à part au sein des villes réunifiées compte tenu de leur statut spécial.

<sup>21</sup> Pour preuve, la première réforme du dahir portant loi n° 1-76-583 du 5 chaoual 1396 (30 septembre 1976) relatif à l'organisation communale ( dahir n° 1-02-297 du 25 rejeb 1423/3 octobre 2002 portant promulgation de la loi n° 78-00 portant charte communale, *B.O* n° 5058 du 16 ramadan 1423/21-11-2002 ) comportait dans son titre VII des dispositions particulières aux communes urbaines de plus de 750 000 habitants.

<sup>22</sup> Il s'agit des arrondissements dotés de conseils et chargés de gérer les affaires de proximité pour le compte et sous la responsabilité et le contrôle du conseil communal. Leurs attributions sont liées essentiellement aux affaires de proximité ayant des dimensions sociale, culturelle, humanitaire et autres.

<sup>23</sup> Il s'agit d'un réaménagement du Dahir n° 1-02-297 du 25 rejeb 1423 (3 octobre 2002) portant promulgation de la loi n° 78-00 portant charte communale qui a été modifiée par le dahir n° 01-03-82 du 20 moharrem 1424 (24 mars 2003) portant promulgation de la loi n° 01-03 du 24 mars 2003, *B. O* n° 5096 du 30 moharrem 1424 (3-4-2003), p. 244.

<sup>24</sup> Il s'agit de la loi Paris, Lyon, Marseille dite PLM (Loi n° 82-1169 du 31 décembre 1982 relative à l'organisation administrative de Paris, Lyon, Marseille et des établissements publics de coopérations intercommunales, code des communes) visant en particulier à rapprocher le pouvoir du citoyen, à donner davantage d'espace à l'expression de la démocratie locale et à rétablir l'institution du maire.

<sup>25</sup> V. SITRI Z. (2003), *Unité de la ville et gouvernance urbaine*, Mémoire de DESA, UFR des sciences administratives et développement institutionnel, Faculté de droit, Université Mohamed V, Rabat-Agdal.

<sup>26</sup> Il s'agit des arrondissements dotés de conseils et chargés de gérer les affaires de proximité pour le compte et sous la responsabilité et le contrôle du conseil communal. Leurs attributions sont liées essentiellement aux affaires de proximité ayant des dimensions sociale, culturelle, humanitaire et autres.

<sup>27</sup> ZOUITEN M. (2003), « L'unité de la ville : Quelle politique de la ville dans la nouvelle gouvernance urbaine », *op. cit.*, p. 196.



français n'est pas de nature à infléchir la gestion locale vers plus d'efficacité puisque au Maroc, les problèmes ne sont pas seulement d'ordre institutionnel, normatif et financier, mais surtout de gestion et de planification. En dépit de quelques expériences positives, la culture du municipalisme est encore à créer.

Aussi, les modifications partielles introduites au niveau du fonctionnement des entités communales ont un caractère technique et sans substance politique, en ce sens « *qu'elles ne changent pas la nature de la décentralisation communale*<sup>28</sup> ». Celle-ci étant abordée sous l'angle des compétences mais non en termes de droits et d'obligations. L'Etat n'est pas allé jusqu'au bout de sa logique et marque une sorte de frilosité et de méfiance à l'égard des élus et de leur mode de gestion. Cette attitude est génératrice d'ambiguïtés multiples qui ne sont pas de nature à promouvoir le sens de la responsabilité et de l'efficacité.

Par ailleurs, la nouvelle configuration institutionnelle (mairies, arrondissements) risque de donner naissance à des conflits de coopération et de pouvoir aggravés par les divergences liées aux colorations politiques des élus inégalement représentés au conseil de la ville et aux conseils d'arrondissements et à la concentration excessive des ressources financières par la municipalité mère au grand dam des instances de proximité.

De plus, le problème de la tutelle, au lieu de céder la place aux techniques modernes de contrôle à posteriori, d'audit et d'évaluation, se voit expressément consacré par le nouveau texte communal. Il y a là quelque chose de consternant entre un discours qui se veut avant-gardiste et très moderne et une pratique juridique perpétuant le centralisme et la tutelle<sup>29</sup>. L'Etat maintient la confusion et rend le projet inintelligible qui finit par générer la méfiance et la lenteur.

Aussi, l'absence de l'autonomie financière effective est de nature à priver ces nouvelles structures unifiées de jouir de la personnalité morale dont elles sont dépositaires et de se lancer dans des projets de développement économique, social et culturel capables d'améliorer les conditions de vie et d'existence de la population.

Quoiqu'il en soit, l'efficacité de ce nouveau mode de gestion municipale reste tributaire du degré d'assimilation de ses finalités par les élus. Dès lors, il semble clair qu'une bonne gestion municipale suppose, outre l'actualisation de son dispositif juridique et institutionnel, l'utilisation des règles du management public. L'enjeu étant de doter les institutions

---

<sup>28</sup> HARSI A. (2002), « Présentation de la nouvelle charte communale » in *La gouvernance locale au Maroc*, dir. HARAKAT H., Actes du 2<sup>ème</sup> colloque national organisé par le GREURE et la REMALD, faculté de Droit Rabat Souissi, p. 38.

<sup>29</sup> Alors que le texte de 1976 n'évoquait la tutelle qu'implicitement, celui de 2002 la consacre expressément dans le chapitre 3.

municipales d'un mode d'organisation efficace et performant capable d'enclencher des dynamiques consensuelles et d'améliorer le cadre de vie des citoyens. C'est dire que loin de répondre à un effet de mode, l'approche managériale s'érige en « *une nécessité pour redonner aux collectivités les moyens de remplir leur rôle social ou sociétal*<sup>30</sup> ».

## **II- La refonte de l'action publique urbaine**

Il va sans dire qu'aucune organisation politique ne peut s'abstraire des conditions de son époque. Rétrospectivement, l'évolution du cadre municipal s'inscrirait dans une logique de pouvoir et de maintien des équilibres sociétaux et politiques. Des expériences importantes ont été certes initiées, mais demeurent largement décalées par rapport aux réalités nationales et internationales.

Sur le plan national, le concept « urbain » s'est profondément modifié ; la ville s'est diversifiée ; les problèmes se sont complexifiés ; il est donc urgent de prendre en considération les nouveaux enjeux qui conditionnent le développement de la ville (A) et surtout de mettre en place les fondements d'une bonne gouvernance urbaine (B) afin que la ville retrouve son équilibre et son rayonnement.

### **A- Les enjeux d'une gestion municipale moderne**

Face à l'accroissement des revendications sociales et l'intensification des pratiques concurrentielles, les institutions municipales semblent noyées dans un environnement socioéconomique à la recherche d'une compétitivité économique et d'un mieux-vivre collectif.

Au niveau national, l'espace urbain est confronté à une série de mutations face auxquelles il est tenu de réagir. Il s'agit d'enjeux liés à la consolidation des acquis démocratiques, à la responsabilisation des acteurs publics à travers la définition lisible et cohérente des règles du jeu politique, à la mise en place des mécanismes de proximité permettant une gestion municipale de projets à la fois participative et démocratique et à l'institutionnalisation du partenariat public-privé.

Au niveau international, l'impact de la mondialisation sur la réforme de l'Etat territorial cristallise une mutation profonde qui met en branle les principes traditionnels de gestion publique locale, les fondements

---

<sup>30</sup> HUTEAU S. (2002), *Le management public territorial*, Editions du Papyrus, p. 448.

classiques de coopération entre Etats et des systèmes productifs nationaux et internationaux<sup>31</sup>.

En effet, « à l'heure du raccourcissement des distances, de la vulgarisation à grande échelle des techniques de l'information, de l'homogénéisation des activités et des modes de vie, des regroupements régionaux et d'un retour de plus en plus marqué vers l'individu et le citoyen, c'est bien l'intervention du « neuf » qui est à l'ordre du jour<sup>32</sup> ».

Dans le même ordre d'idées, il semble admis que la période actuelle soit marquée par la consécration de mécanismes flexibles de gestion de l'espace à l'image du partenariat et de la contractualisation et ce, en prenant appui sur la prospective et l'évaluation des expériences.

Par ailleurs, la tendance actuelle est favorable à la consécration de la proximité qui se traduit par un redéploiement du pouvoir par le bas d'une part, et une redéfinition du rôle de l'Etat et des autres acteurs, publics et privés, d'autre part. En effet, l'institution municipale est tenue d'être la courroie de transmission entre le citoyen et l'Etat et de servir d'intermédiation régulatrice de leurs rapports.

C'est ainsi qu'en France la fonction de l'Etat en matière de développement territorial a été fortement remise en cause, notamment par les élus et plus particulièrement par les élus locaux. Ceux-ci ont, soit réclamé plus d'Etat, soit, et c'est la tendance largement dominante, demandé plus d'autonomie et de moyens en faveur d'une politique de développement plus proche des territoires, en faveur de ce que l'on appelle le développement local<sup>33</sup>.

Il s'agit d'un processus de diversification et d'enrichissement des activités économiques et sociales sur un territoire à partir de la mobilisation et de la coordination de ses ressources et de ses énergies<sup>34</sup>.

On aura compris que les mutations sont de différents ordres et soulèvent la question lancinante de l'adaptation des structures et des méthodes de gestion municipale aux exigences du développement, de la compétitivité et de la performance. A ces enjeux nouveaux correspond donc de réponses nouvelles.

En effet, la conception de la décentralisation mérite d'être repensée à la lumière de ces enjeux multiples. Aujourd'hui, la décentralisation a une

---

<sup>31</sup> Cf. SEDJARI A. (2001), « Quelques questions sur les transformations du rôle de l'Etat » in *Quel Etat pour le 21<sup>ème</sup> siècle ?*, dir. SEDJARI A., Editions L'Harmattan, p. 19.

<sup>32</sup> SEDJARI A. (2001), « Avant propos » in *Quel Etat pour le 21<sup>ème</sup> siècle ?*, op. cit., p. 6.

<sup>33</sup> GOUTTEBEL J.-Y. (2003), *Stratégie de développement territorial*, Edition Economica, 2<sup>ème</sup> édition, Paris, p. 2.

<sup>34</sup> GREFFE X. (1984), *Territoires de France, les enjeux économiques de la décentralisation*, Paris, Edition Economica, p. 146.

dimension managériale plus que politique: rapprocher la décision du citoyen et en accroître la pertinence. Cette réflexion s'impose en ce qui concerne les quartiers frappés d'exclusion, comme aux autres espaces touchés par la misère et le dénuement. L'objectif consiste à rechercher une plus grande lisibilité du processus de décision et à faire de la ville le lieu d'exercice privilégié de la démocratie.

Rapprocher les élus des citoyens, faire participer ceux-ci à la prise de décision, soumettre la gestion locale aux principes d'évaluation et de transparence, mettre un terme à l'impunité et aux pratiques patrimoniales, moderniser les modes d'élection et de représentation, rénover la vie politique urbaine, démocratiser l'accès aux fonctions électives, mettre en place une fonction publique territoriale, refondre les finances locales tels sont les enjeux d'une bonne gouvernance urbaine.

### **B- Les éléments d'une bonne gouvernance urbaine**

N'étant pas uniquement destinée à renforcer les ressources politiques de l'Etat, l'institution municipale revêt une fonction utilitaire qui accroît les chances du progrès et de la cohésion sociale. A cet égard, la volonté de renforcer la capacité urbaine à appréhender l'environnement concurrentiel ambiant appelle certes des innovations d'ordre méthodologique et organisationnel, mais devrait participer d'une fine connaissance de la réalité et d'un ciblage opportun des problèmes d'intégration à résoudre<sup>35</sup>.

En effet, la démarche du **planning stratégique** (PS) permet d'apprécier la manière dont une collectivité locale s'approprie des ressources au mieux de ses avantages compétitifs et de la finalité qu'elle poursuit compte tenu des changements attendus dans son environnement.

En clair, le management municipal prendra la forme d'une réflexion stratégique, d'une définition du positionnement de la collectivité en matière de développement de son territoire. A cet égard, parler de management territorial, c'est prendre acte du statut du territoire comme **acteur collectif** et comme **organisation globale**, c'est associer au management des dynamiques locales le management stratégique des interventions publiques dans le territoire<sup>36</sup>.

Cette technique s'attache à optimiser les décisions collectives et à piloter leur mise en œuvre, à l'échelle de son territoire de référence, en

---

<sup>35</sup> V. à ce titre, LAGHMAM N. (2002), *La gouvernance urbaine*, Mémoire de DESA, UFR des sciences administratives et développement institutionnel, Faculté de droit, Université Mohamed V, Rabat-Agdal. V. aussi, AHABCHANE M. (2002), *Le partenariat public privé dans la ville*, Mémoire de DESA, UFR des sciences administratives et développement institutionnel, *op. cit.*

<sup>36</sup> Cf. CASTEIGTS M. (2003), « Le management territorial stratégique » in *Gouvernance et conduite de l'action publique*, dir. SEDJARI A., Edition L'Harmattan, p. 304.

l'occurrence la ville, et constitue, par voie de conséquence, une façon renouvelée de mettre en œuvre l'ensemble des politiques publiques dans un projet cohérent. C'est dire que loin d'être simplement le résultat d'une négociation ponctuelle entérinant des rapports de forces locaux, une stratégie commune est plutôt un jeu complexe, à somme positive, où l'efficacité de la coalition mise en place détermine la performance de chacun des partenaires<sup>37</sup>.

Aussi, la démarche stratégique dans ses dimensions prospective et planificatrice<sup>38</sup> permettrait « *d'assurer une meilleure rationalisation des processus de décision, d'organisation et de coordination des collectivités publiques, d'une part, et de rationaliser la structure en établissant une correspondance entre l'organisation spatiale effective des populations et l'organisation de leur administration, d'autre part*<sup>39</sup> ».

Par ailleurs, si le management stratégique est une condition de la compétitivité territoriale, l'approche du marketing urbain<sup>40</sup> en est aussi un fondement incontournable. A ce titre, le recours au marketing urbain est l'un des moyens les plus préconisés pour « *améliorer les relations avec les usagers et les clients et pour accroître le rendement et la qualité des prestations administratives*<sup>41</sup> ».

En termes plus clairs, attirer les investisseurs sur l'espace municipal et assurer la rentabilisation des activités économiques locales constitue un moyen tant pour préserver le capital-image et le rayonnement de la municipalité que pour assurer des ressources fiscales supplémentaires susceptibles d'être investies à des fins de développement territorial.

Aussi, cette technique détermine le succès du partenariat entre les acteurs publics et privés et qui permet un vrai débat entre les élus et les citoyens sur les modalités de satisfaction des attentes des usagers des services publics.

Outre le recours au marketing urbain, la dotation en moyens de communication, l'introduction de la cohérence dans le choix d'investissement, la coopération intercommunale, l'établissement d'alliances fécondes et positives, créatrices de convergences multiples autour d'intérêts stratégiques, sont autant de formules à même d'assurer à la municipalité un rayonnement interne et externe.

---

<sup>37</sup> *Ibid.*, p. 305.

<sup>38</sup> V. SEDJARI A. (1996), « Prospective des territoires et rôle de l'Etat » in *Etat-nation et prospective des territoires*, dir. SEDJARI A., édition L'Harmattan, p. 319.

<sup>39</sup> SEDJARI A. (2000), « L'Etat contre la ville » in *Le devenir de la ville*, *op. cit.*, p. 106.

<sup>40</sup> V. NOISSETTE R. et VALLEROGO F. (1996), *Le marketing des villes, un défi pour le développement stratégique*, les éditions d'organisation, Paris, p. 54 et s.

<sup>41</sup> BOUINOT J. (2002), *La ville compétitive, Les clefs de la nouvelle gestion urbaine*, Editions Economica/ La lettre du financier territorial, *Collection Gestion*, Paris, p. 13.

Dans le même ordre d'idées, la nouvelle configuration de la ville exige le recours à une méthodologie du pilotage du changement sur l'espace urbain organisé autour de la notion du **leadership**. Notre pays, nos villes n'ont pas besoin aujourd'hui des notables mais de managers-stratèges, compétents et qualifiés, capables de transformer nos villes en îlots de prospérité, de savoir-faire et d'innovation.

Le leadership s'analyse donc en termes d'attributions et de capacité personnelle à mettre l'ensemble des actions permettant à chacun, élus et personnel communal, de remplir la mission qui lui est impartie. Il y a là une nécessité d'ouvrir dans le sens d'« *une nouvelle culture de l'engagement public qui suppose le recrutement des hommes et des femmes compétents et dévoués, des agitateurs d'idées, des connaisseurs, des leaders d'équipes et des gestionnaires de projets*<sup>42</sup> ».

En résumé, le planning stratégique d'un territoire vise à identifier le territoire de manière collective, contractualiser les interventions du secteur public et celles du secteur privé et être un outil d'aide à la décision.

---

<sup>42</sup> SEDJARI A. (2000), « L'Etat contre la ville », *op cit*, p. 107.

## CONCLUSION

De ce qui précède, il paraît évident qu'une gestion municipale performante suppose la mobilisation des méthodes du management public territorial. Toutefois, l'utilité de ce dernier n'a de sens que dans la mesure où il se traduirait par une association harmonieuse entre les acteurs publics, l'entreprise et la société civile. La logique partenariale est ainsi rendue nécessaire puisque l'espace urbain se trouve au point de confluence de l'ensemble des acteurs urbains.

Dans ce sens, les enjeux de la bonne gouvernance urbaine militent en faveur d'une nouvelle configuration municipale permettant de cultiver des pratiques de gestion managériale et d'associer les destinataires à l'élaboration des choix collectifs.

A ce titre, il est proposé de créer au sein des municipalités, des structures de proximité d'information, de débat, d'échanges et de suivi sur les projets concernant les habitants. De même, il est nécessaire de reconnaître le rôle institutionnel des instances participatives des habitants pour leur permettre de mieux s'investir dans la vie locale<sup>43</sup>.

Reste à savoir si cette mise en perspective trouvera un écho et un contenu réel dans le contexte marocain ou, à contrario, demeurerait sans suite pragmatique.

En tout cas, les conseillers municipaux ont tout intérêt à s'adapter au rythme des réformes engagées en matière de gestion municipale et ce, en évitant les échecs des expériences précédentes et en rompant avec l'inertie et les tiraillements basement politiques qui caractérisent leur mandat.

Loin de toute logique défaitiste, l'espoir demeure grand quant à une application efficace du système de l'unité de la ville et à une adaptation des mécanismes de fonctionnement des institutions municipales au Maroc.

Pour ce faire, les responsables locaux n'ont qu'à prendre conscience que la ville d'aujourd'hui doit être gérée comme une entreprise en s'appuyant sur les techniques managériales du rayonnement urbain.

---

<sup>43</sup> MAUROY P. (2000), *Refonder l'action publique locale*, Rapport au premier ministre, *Collection des rapports officiels*, La documentation française, Paris, p. 88.

## **BIBLIOGRAPHIE**

### **OUVRAGES, MEMOIRES & ARTICLES**

- AHABCHANE M. (2002), *Le partenariat public privé dans la ville*, Mémoire de DESA, UFR des sciences administratives et développement institutionnel.
- BOUINOT J. (2002), *La ville compétitive, Les clefs de la nouvelle gestion urbaine*, Editions Economica/ La lettre du financier territorial, *Collection Gestion*, Paris.
- CASTEIGTS M. (2003), « Le management territorial stratégique » in *Gouvernance et conduite de l'action publique*, dir. SEDJARI A., Edition L'Harmattan, pp. 287-314.
- GOUTTEBEL J.-Y. (2003), *Stratégie de développement territorial*, Edition Economica, 2<sup>ème</sup> édition, Paris.
- GREFFE X. (1984), *Territoires de France, les enjeux économiques de la décentralisation*, Paris, Edition Economica.
- HARSI A. (2002), « Présentation de la nouvelle charte communale » in *La gouvernance locale au Maroc*, dir. HAKAKAT H., Actes du 2<sup>ème</sup> colloque national organisé par le GREURE et la REMALD, faculté de Droit Rabat Souissi, pp. 29-40.
- HERRADI J.E. (2003), « Les collectivités locales sauront-elles prendre un nouveau départ ? » in *L'Economiste*, Les documents de L'Economiste, Janvier-Février 2004, p. 12 et s.
- HUTEAU S. (2002), *Le management public territorial*, Editions du Papyrus.
- LAGHMAM N. (2002), *La gouvernance urbaine*, Mémoire de DESA, UFR des sciences administratives et développement institutionnel, Faculté de droit, Université Mohamed V, Rabat-Agdal.
- MECHERFI A. (2003), « autonomie et développement local dans la nouvelle charte communale » in *REMALD*, n° 44, Série thèmes actuels, pp. 11-19.



- MAUROY P. (2000), *Refonder l'action publique locale, Rapport au premier ministre, Collection des rapports officiels*, La documentation française, Paris.
  
- NOISETTE R. et VALLEROGO F. (1996), *Le marketing des villes, un défi pour le développement stratégique*, les Editions d'organisation, Paris.
  
- SEDJARI A. (1996), « Prospective des territoires et rôle de l'Etat » in *Etat-nation et prospective des territoires*, dir. SEDJARI A., Editions L'Harmattan, pp. 319-347.
  
- SEDJARI A. (1997), « La fin du pouvoir de l'Etat : vérité ou illusion ? » in *La revanche des territoires*, dir. SEDJARI A., Editions L'Harmattan, pp. 15-48.
  
- SEDJARI A. (2000), « L'Etat contre la ville » in *Le devenir de la ville*, dir. SEDJARI A., Edition L'Harmattan, pp. 93-114.
  
- SEDJARI A. (2001), « Avant propos » in *Quel Etat pour le 21<sup>ème</sup> siècle ?*, dir. SEDJARI A., Editions L'Harmattan, pp. 5-9.
  
- SEDJARI A. (2001), « Quelques questions sur les transformations du rôle de l'Etat » in *Quel Etat pour le 21<sup>ème</sup> siècle ?*, dir. SEDJARI A., Editions L'Harmattan, pp. 13-29.
  
- SITRI Z. (2003), *Unité de la ville et gouvernance urbaine, Mémoire de DESA, UFR des sciences administratives et développement institutionnel, Faculté de droit, Université Mohamed V, Rabat-Agdal.*
  
- ZOUITEN M. (2003), « L'unité de la ville : quelle politique de la ville dans la nouvelle gouvernance urbaine » in *Les nouveaux métiers de la ville, Des métiers pour une gestion urbaine renouvelée*, Editions L'Harmattan INAU, Rabat, pp. 193-200.

## **TEXTES DE LOI**

- Dahir n° 1-59-315 du 28 hija 1379 (23 juin 1960) relatif à l'organisation communale.

- Dahir portant loi n° 1-76-583 du 5 chaoual 1396 (30 septembre 1976) relatif à l'organisation communale, *B.O* n° 3335 bis, du 6 chaoual 1396 (1<sup>er</sup> -10-76).
- Dahir n° 1-02-297 du 25 rejeb 1423/ 3 octobre 2002 portant promulgation de la loi n° 78-00 portant charte communale, *B.O* n° 5058 du 16 ramadan 1423/ 21 novembre 2002.