

Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux



23^{ème} SESSION
Strasbourg, 16-18 octobre 2012

CG(23)6FINAL
14/02/2013

Les changements en cours dans les pays arabes – une chance pour la démocratie locale et régionale

Commission des questions d'actualité
Rapporteur: Amy KOOPMANSCHAP, Pays-Bas (L, SOC¹)

Résolution 342 (2012)	2
Recommandation 325 (2012)	5
Exposé des motifs	7

Résumé

Le présent rapport dresse un état des lieux de la démocratie locale et régionale dans les pays de la rive sud de la Méditerranée, en particulier au Maroc et en Tunisie, et décrit les opportunités de coopération dans le contexte des bouleversements politiques actuels. Il souligne l'importance pour le Conseil de l'Europe de soutenir le processus de démocratisation en cours, et en particulier, le développement de la démocratie territoriale.

En s'appuyant sur les instruments juridiques disponibles et sur l'expérience des villes et des régions européennes à les mettre en œuvre, des propositions concrètes sont présentées en vue de renforcer la capacité des villes et des régions à répondre aux besoins et aux aspirations de leurs citoyens, en particulier des jeunes.

Le présent rapport reflète la situation au mois de février 2012.

¹ L : Chambre des pouvoirs locaux / R : Chambre des régions
GILD : Groupe Indépendant et Libéral Démocratique du Congrès
PPE/DC : Groupe Parti Populaire Européen - Démocrates Chrétiens du Congrès
SOC : Groupe Socialiste du Congrès
ECR : Groupe des Conservateurs et Réformistes européens
NI : Membre n'appartenant à aucun groupe politique du Congrès
PAP : Pas d'affiliation politique



Les changements en cours dans les pays arabes – une chance pour la démocratie locale et régionale

RESOLUTION 342 (2012)²

1. Les changements résultant du printemps arabe dans les pays du sud de la Méditerranée, notamment en Tunisie et au Maroc, ouvrent de grandes opportunités pour le développement démocratique aux niveaux local et régional. Les autorités et les sociétés de ces pays ont une chance historique à saisir, et le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe doit contribuer à ce processus dans le cadre de la politique de l'Organisation à l'égard des régions voisines.

2. Le Congrès, s'agissant de la Tunisie :

a. salue les transformations démocratiques, notamment les élections libres, qui ont eu lieu en octobre 2011 pour former l'Assemblée nationale constituante chargée de rédiger une nouvelle Constitution et de former un gouvernement intérimaire, tout en relevant la destitution des maires, la dissolution des conseils municipaux et le transfert de la responsabilité de la gouvernance locale aux « délégations spéciales » ;

b. émet le souhait que la nouvelle Constitution inclue les principes démocratiques de l'autonomie locale et que les élections locales – qui devraient se tenir en 2013 – soient organisées conformément aux normes en matière de démocratie locale et avec une participation et un engagement forts des citoyens ;

c. salue l'engagement des autorités d'envisager de ne plus privilégier les zones du littoral par rapport à celles de l'intérieur en renversant la proportion d'investissement gouvernemental traditionnel de 70 % et 30 %. Il souhaite que ce processus soit accompagné d'un renforcement des collectivités locales, de leurs compétences et de leur autonomie financière pour assurer un développement intégré.

3. Pour ce qui est du Maroc, le Congrès salue également le processus de réforme amorcé par le roi Mohamed VI en janvier 2010 et présenté dans le « paquet de réformes » – dont le rapport sur la régionalisation avancée –, à la suite des révoltes en mars 2011. Il se félicite de la révision de la Constitution et du projet de loi organique qui doit donner lieu à une nouvelle organisation territoriale. Le Congrès espère que celle-ci sera fondée sur les normes démocratiques de l'autonomie locale et en application du principe de subsidiarité, et que les élections locales et régionales à venir seront conformes aux normes en matière de démocratie locale et régionale et verront une forte participation et un engagement fort des citoyens.

4. D'une manière générale, selon le Congrès, les principaux défis en matière de démocratie locale et régionale en Tunisie et au Maroc sont les suivants :

a. la création d'un cadre législatif fondé sur les principes, normes et standards démocratiques ;

b. l'abandon de la pratique de la tutelle sur les collectivités locales et régionales, l'augmentation de leurs compétences et leur autonomie financière, tout en s'assurant que le transfert des ressources correspond à ces compétences ;

c. la formation des élus locaux et régionaux et de leur personnel ;

d. le transfert d'expérience en matière de pratiques administratives dans la gestion des collectivités locales et régionales et en matière de bonne gouvernance ;

². Discussion et adoption par le Congrès le 16 octobre 2012, 1^{re} séance, rapporteure : A. Koopmanschap, Pays-Bas (L, SOC).

e. la prise des mesures nécessaires pour engager la participation des citoyens, notamment des femmes et des jeunes, aux niveaux local et régional.

5. Le Congrès salue l'élaboration par le Conseil de l'Europe de priorités 2012-2014 pour le Maroc et la Tunisie dans le cadre de sa coopération avec le voisinage, qui bénéficieront du soutien de l'Union européenne. Il se félicite d'être partie intégrante d'actions prioritaires et s'engage à jouer pleinement son rôle dans la coopération avec la rive sud de la Méditerranée.

6. Par conséquent, dans le cadre de la politique du Conseil de l'Europe à l'égard des régions voisines, le Congrès appelle ses propres instances :

a. à engager une réflexion sur les modalités d'utilisation de la coopération décentralisée pour favoriser les politiques de décentralisation et pour renforcer la gouvernance locale et régionale afin d'assurer des prestations de services efficaces ;

b. à établir une coopération avec les ministères responsables des collectivités territoriales et les autres instances gouvernementales pertinentes pour promouvoir les normes démocratiques de l'autonomie locale et régionale dans les pratiques administratives, notamment en ce qui concerne le transfert des compétences et des ressources financières aux niveaux local et régional, ainsi que la participation et la responsabilisation des femmes dans l'accès aux fonctions électives et la participation des citoyens, notamment des femmes et des jeunes ; une coopération devrait également être établie avec les associations professionnelles œuvrant dans les domaines de la promotion de la démocratie, de la citoyenneté, du développement local, de la jeunesse et de l'emploi ;

c. à offrir son expertise dans l'observation des élections locales et régionales, notamment les prochaines élections locales, provinciales et régionales au Maroc (en 2012) et les prochaines élections locales en Tunisie (probablement en 2013) ;

d. à proposer, en coopération avec la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), son savoir-faire et son expérience pour la préparation et l'organisation des élections, afin de permettre que les prochaines élections locales et régionales dans les deux pays se déroulent dans les meilleures conditions possibles ;

e. à inviter les municipalités des deux pays à participer à la Semaine européenne de la démocratie locale coordonnée par le Congrès ;

f. à développer la coopération avec les associations de collectivités territoriales, et notamment l'Assemblée des régions d'Europe (ARE), dans ce domaine par des initiatives conjointes visant, notamment, à l'échange d'expériences entre les élus ;

g. à développer et renforcer la coopération avec les associations des pouvoirs locaux et régionaux du Maroc et de la Tunisie pour évaluer les besoins des municipalités et les encourager à s'associer aux travaux du Congrès, notamment en offrant un statut spécial auprès du Congrès à une délégation d'élus locaux et régionaux de chacun de ces pays ;

h. à engager une coopération avec les instances pertinentes pour sensibiliser les autorités locales et régionales, les gouvernements et les parlements nationaux aux instruments existants du Conseil de l'Europe en matière de démocratie locale et régionale, notamment la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122) et son Protocole additionnel sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207), le Cadre de référence pour la démocratie régionale, le Code de conduite européen relatif à l'intégrité politique des élus locaux et régionaux, la Charte européenne révisée de la participation des jeunes à la vie locale et régionale, la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires (STE n° 148) et la Charte du Conseil de l'Europe sur l'éducation à la citoyenneté démocratique et l'éducation aux droits de l'homme³, en particulier à travers l'organisation de tables rondes, de séminaires, etc. ;

³. Recommandation CM/Rec(2010)7 du 11 mai 2010.

i. à encourager la création et la poursuite de partenariats et de programmes de développement des capacités ainsi que d'activités sur la diplomatie des villes par les villes européennes et leurs associations avec leurs homologues de Tunisie et du Maroc, qui mettent l'accent sur le renforcement des gouvernements locaux et régionaux pour améliorer la prestation des services aux citoyens et rendre celle-ci plus efficace ;

j. à promouvoir dans le cadre de ces activités l'éducation à la citoyenneté démocratique et aux droits de l'homme aux niveaux local et régional, et à sensibiliser les élus locaux et régionaux et leur personnel à l'importance de cette éducation ;

k. à promouvoir, en coopération avec les autorités locales et régionales des rives sud de la Méditerranée, l'action dans les domaines mentionnés ci-dessus à travers les plates-formes de coopération et les réseaux existants, tels que le Centre Nord-Sud du Conseil de l'Europe, le Forum des villes euro-arabes, le Comité permanent pour le partenariat euro-méditerranéen (COPPEM) des autorités locales et régionales, l'Organisation des villes arabes (ATO) et l'Assemblée régionale et locale euro-méditerranéenne (ARLEM) du Comité des régions de l'Union européenne, auprès de laquelle le Congrès jouit du statut d'observateur, ainsi que Cités et gouvernements locaux unis (CGLU) ;

l. à partager leur expérience de la coopération transfrontalière avec les collectivités locales et régionales des régions frontalières de la Tunisie et du Maroc, afin d'aider ces collectivités à tirer parti d'une telle coopération ;

m. à proposer l'expérience et le savoir-faire du Congrès pour la finalisation par le Parlement marocain du projet de loi sur la régionalisation avancée, avant son adoption ;

n. à apporter l'expérience et le savoir-faire du Congrès à la commission de l'Assemblée nationale constituante de Tunisie en charge de l'autonomie locale afin de veiller à ce que la démocratie locale soit convenablement définie dans la nouvelle Constitution.

7. Le Congrès appelle ses membres à poursuivre ces objectifs.

8. Les collectivités locales et régionales des pays européens possédant une vaste expérience et de bonnes pratiques en matière de gouvernance locale et régionale, de participation citoyenne et d'urbanisme durable, elles sont en mesure de proposer une expertise technique et un soutien institutionnel à leurs homologues de Tunisie et du Maroc.

9. A cette fin, le Congrès appelle les autorités locales et régionales européennes :

a. à instaurer une coopération avec leurs homologues des rives sud de la Méditerranée pour connaître leurs besoins et offrir leur expertise en matière de gouvernance démocratique et de gestion des collectivités locales et régionales, notamment à travers des jumelages et des programmes de visites d'étude et de formation ;

b. à renforcer la coopération décentralisée avec les autorités locales et régionales tunisiennes et marocaines à travers les réseaux existants d'autorités locales européennes et internationales ayant déjà initié des projets euroméditerranéens, et à donner une impulsion aux partenariats.

Les changements en cours dans les pays arabes – une chance pour la démocratie locale et régionale

RECOMMANDATION 325 (2012)⁴

1. Les bouleversements politiques que traversent les pays de la rive sud de la Méditerranée offrent une opportunité unique d'instauration de la démocratie, dans laquelle la décentralisation politique, économique et administrative du pouvoir vers des administrations plus proches des besoins du territoire – les municipalités et les régions – revêt une importance fondamentale.

2. Dans ce contexte, le Conseil de l'Europe se doit d'apporter son soutien à ce processus, et en particulier au développement de la démocratie territoriale. Il dispose, en effet, d'instruments juridiques énonçant les normes et les principes pour le développement de la démocratie locale et régionale, ainsi que d'une vaste expérience dans leur mise en œuvre en matière de pratiques administratives et de gestion des collectivités territoriales.

3. A cet égard, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe salue l'action de l'Assemblée parlementaire au Maroc et en Tunisie, en particulier l'observation des élections, et l'invite à encourager les parlements nationaux de ces pays à élaborer un cadre législatif pour la démocratie locale et régionale, et à adopter des normes démocratiques de l'autonomie locale et régionale, notamment sur la base de la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122) et de son Protocole additionnel sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207), du Cadre de référence pour la démocratie régionale, ainsi que d'autres instruments juridiques pertinents du Conseil de l'Europe. Ce cadre législatif devrait traiter, en particulier, des compétences renforcées et de la base financière des collectivités locale et régionale, ainsi que de la participation des citoyens, en particulier les femmes et les jeunes, aux niveaux local et régional.

4. Le Congrès salue également l'élaboration de priorités 2012-2014 pour le Maroc et la Tunisie dans le cadre de la coopération du Conseil de l'Europe avec les régions voisines, qui bénéficieront du soutien de l'Union européenne. Il se félicite d'être partie intégrante de ces priorités.

5. Soulignant l'importance de dûment prendre en compte la dimension locale et régionale de la politique du Conseil de l'Europe à l'égard des régions voisines, le Congrès invite le Comité des ministres :

a. à promouvoir auprès des gouvernements nationaux des pays du sud de la Méditerranée les normes démocratiques de l'autonomie locale et régionale dans la pratique administrative, notamment en ce qui concerne le transfert des compétences et des ressources financières, ainsi que la participation des citoyens, en particulier des femmes et des jeunes, aux niveaux local et régional ;

b. à promouvoir les standards établis par les instruments juridiques du Conseil de l'Europe mentionnés ci-dessus, ainsi que le Code de conduite européen relatif à l'intégrité politique des élus locaux et régionaux, la Charte européenne révisée de la participation des jeunes à la vie locale et régionale, la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires (STE n° 148) et la Charte du Conseil de l'Europe sur l'éducation à la citoyenneté démocratique et l'éducation aux droits de l'homme ;

c. à examiner la possibilité d'ouvrir la Charte européenne de l'autonomie locale à l'adhésion par les pays du sud de la Méditerranée, notamment le Maroc et la Tunisie ;

⁴. Discussion et adoption par le Congrès le 16 octobre 2012, 1^{re} séance, rapporteure : A. Koopmanschap, Pays-Bas (L, SOC).

d. à promouvoir la coopération décentralisée et à soutenir financièrement, lorsque cela est possible, les projets des municipalités et des régions européennes en faveur de leurs homologues du sud de la Méditerranée, notamment les programmes de formation pour les élus et leur personnel ;

e. à veiller, dans le cadre de ses programmes de coopération 2012-2014 avec le Maroc et la Tunisie, à ce que les activités relatives à la lutte contre la corruption et le blanchiment d'argent accordent une attention particulière à la dimension locale et régionale de ces problèmes.

6. Par ailleurs, le Congrès invite la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) du Conseil de l'Europe, dans le cadre de ses activités d'expertise des Constitutions et des lois des pays du sud de la Méditerranée, à veiller à la reconnaissance du droit à l'autonomie locale et à l'inclusion des principes et normes démocratiques de l'autonomie locale.

7. Enfin, le Congrès invite les instances de l'Union européenne, y compris le Comité des régions, dans le cadre de l'Assemblée régionale et locale euro-méditerranéenne (ARLEM) auprès de laquelle le Congrès jouit du statut d'observateur, à contribuer au développement de la démocratie dans les régions du sud de la Méditerranée, notamment par les actions suivantes :

a. renforcer la coopération avec les municipalités et les régions du sud de la Méditerranée pour évaluer leurs besoins et réaliser des transferts de connaissances en matière de gouvernance démocratique et de gestion des collectivités locales et régionales, notamment à travers des programmes de formation pour les élus et leur personnel, ainsi que des visites d'étude ;

b. développer des initiatives et des activités ayant trait à l'échange d'expériences, à la promotion de la territorialisation des politiques publiques, et jouer de leur influence dans un contexte de renégociation de la politique de voisinage de l'Union européenne et de définition d'une « macro-région » méditerranéenne ;

c. concevoir des modalités d'adaptation de la coopération décentralisée à la diversité des formes que revêt la territorialisation des politiques publiques, et promouvoir, dans les pays du sud de la Méditerranée, des mesures de soutien aux politiques nationales de décentralisation et d'accompagnement de ces politiques ;

d. permettre aux autorités locales et régionales et à leurs représentants des pays du sud de la Méditerranée de participer pleinement à la renégociation de la politique de voisinage de l'Union européenne pour 2014-2020 ;

e. favoriser une politique européenne de voisinage (PEV) qui s'appuie sur le modèle de la politique régionale européenne et d'attribution des fonds structurels, et, dans ce contexte, étudier la possibilité de définir et de mettre en œuvre des plans de développement locaux et régionaux, sur le modèle du jumelage.

Les changements en cours dans les pays arabes – une chance pour la démocratie locale et régionale

EXPOSE DES MOTIFS⁵

I. Introduction

1. Les bouleversements politiques que traversent les pays de la rive Sud de la Méditerranée revêtent une importance historique et offrent une opportunité unique d'instauration de la démocratie. La transition vers la démocratie ouvre une période complexe qui devrait remplacer les dictatures existantes par de nouveaux régimes plus démocratiques, dans lesquels la décentralisation politique, économique et administrative du pouvoir vers des administrations plus proches des besoins du territoire - les municipalités et les régions - pourraient être la clé du succès⁶. Les questions qui se posent sont de quelle manière le pouvoir sera distribué, et s'il est possible d'avancer vers la démocratie sans une décentralisation du pouvoir vers le territoire et les citoyens, précisément les lieux où les demandes qui ont amené les changements de régime sont nées.

2. Le rôle des gouvernements locaux et régionaux dans la configuration démocratique des Etats d'Afrique du Nord est pertinent non seulement parce qu'ils représentent l'espace physique où les protestations sont nées et alimentées, mais aussi parce que souvent les mêmes dynamiques autoritaires et répressives du pouvoir central ont été reproduites à l'échelle locale, ne permettant pas la marge nécessaire d'autorité pour le développement inclusif des territoires⁷.

3. Le Conseil de l'Europe est interpellé par les développements récents de la situation dans les pays voisins. Dans ce contexte, il définit les priorités stratégiques concernant les relations de voisinage et les politiques de soutien à l'égard du Maroc et de la Tunisie.

4. Les facteurs sous-jacents les plus importants, à l'origine des soulèvements populaires dans les pays arabes, sont la hausse du chômage, particulièrement chez les personnes relativement jeunes et éduquées, la pauvreté urbaine et la détérioration des conditions politiques et économiques dans un monde toujours plus globalisé où les régimes en place se sont trouvés déconnectés de sociétés en évolution rapide. Les citoyens de différentes régions, villes et communes ont fait entendre leur voix, témoignant ainsi de l'urgence d'aborder les questions sociales, politiques et économiques et d'initier une nouvelle approche de développement proposant des solutions de bas en haut, réalistes et durables.

II. Contexte général de l'autonomie locale et régionale au sud de la Méditerranée

5. Le rapport « La décentralisation et la démocratie locale dans le monde » de Cités et Gouvernements Locaux Unis⁸, constatait, déjà en 2008, des avancées importantes au plan institutionnel : aucun pays ne s'oppose plus à la mise en œuvre des politiques de décentralisation ; des collectivités locales sont instaurées partout et des élections sont organisées pour les autorités locales.

⁵ Le présent exposé des motifs (adopté par la Commission des questions d'actualité le 20 mars 2012) est fondé sur une étude réalisée par la consultante du Conseil de l'Europe, Mme Neila AKRIMI, Chargée de projet à l'Agence de coopération internationale de l'Association des communes néerlandaises (VNG International).

⁶ Santonja PAQUI: "North African Regions and Cities: awaiting their own spring" (à paraître dans les Cahiers de la Coopération Décentralisée, Cités Unies France, Paris)
http://www.cidob.org/en/publicaciones/notes_internacionales/n1_38/las_regiones_y_ciudades_del_norte_de_africa_esperando_s_u_primavera

⁷ Ibid.

⁸ http://www.cities-localgovernments.org/gold/gold_report.asp?orgtype=®ion=&theme=&tipe=&L=fr

6. Dans le bassin sud de la Méditerranée, la décentralisation a connu des avancées, en dépit de quelques retraits ponctuels. Celle-ci est encore considérée comme une technique administrative plutôt que comme un processus politique, plus proche de la déconcentration. Au demeurant, au cours de la dernière décennie des lois ont été adoptées dans la plupart des pays allant plus loin dans ce sens.

7. De manière générale, on observe un transfert croissant des compétences du pouvoir central vers les autorités locales, même si ces dernières ne sont pas toujours accompagnées du transfert des ressources nécessaires. En même temps, le contrôle du pouvoir central sur les autorités locales s'exerce également par la participation des ministères correspondants en matière d'établissement des priorités, de planification des politiques, de mise en œuvre et de gestion des services et de prévision budgétaire des collectivités locales. La présence de postes désignés dans certains pays en témoigne⁹.

8. Dans le contexte actuel de vive évolution, la décentralisation n'a plus pour seul objet la gestion des affaires locales et régionales, mais aussi d'encourager les gouvernements locaux et régionaux à participer à la satisfaction des grandes fonctions collectives. À leur niveau, ces gouvernements peuvent ainsi contribuer à promouvoir des solutions favorables au développement durable. Les deux chantiers de l'heure, les transferts effectifs des compétences et des ressources financières et humaines, d'une part, l'enracinement de la culture de la participation et de la transparence, d'autre part, constituent les domaines prioritaires d'initiative politique dans chaque pays. Pour ce faire, l'échange d'expériences et de connaissances serait positif, en tenant compte des réalités bigarrées dans la région. Une partie de cette responsabilité est du ressort des États, lesquels devront instrumenter des politiques de décentralisation pour atteindre des objectifs prévus à long terme et qui, pour la plupart, ont été concertés lors de conventions internationales¹⁰.

III. Contextes spécifiques marocain et tunisien

9. La forte centralisation du pouvoir qui prévaut depuis des décennies au Maroc et en Tunisie a limité l'efficacité du développement et le processus de démocratisation amorcé dans les deux pays. Les révolutions du printemps arabe ont été **un appel des citoyens à une plus grande participation aux destinées de leurs pays et de leurs cités**. C'est ainsi que de nouveaux types de projets de développement régional et local au Maroc et en Tunisie intègrent désormais le principe de la participation des citoyens et des pouvoirs locaux. Le contexte du printemps arabe a renouvelé et renforcé les forces de la société civile et placé la démocratie locale dans l'agenda politique des instances et forces politiques. En Tunisie, contrairement au Maroc, l'organisation de la société civile est récente et pas encore assez impliquée dans le développement local et la gestion des villes. Mais les dynamiques animées par les processus de transition démocratique sont irréversibles et aboutiront inévitablement à un renforcement de la société civile et des pouvoirs locaux. Cependant, les structures organisationnelles ne sont souvent pas encore adéquates et ont besoin d'évoluer¹¹.

10. Les révoltes du printemps arabe en **Tunisie** ont abouti à la destitution de l'ancien régime et aux élections libres du 23 Octobre 2011 pour constituer **l'Assemblée Nationale Constituante**, chargée de rédiger une nouvelle Constitution et de former un gouvernement intérimaire. La Constitution de 1959 se réfère aux collectivités locales et régionales : « Les conseils municipaux, les conseils régionaux et les structures auxquelles la loi confère la qualité de collectivité locale gèrent les affaires locales dans les conditions prévues par la loi. »

11. Il est regrettable que ces changements aient également mené à la destitution des maires et à la dissolution des conseils municipaux. La gouvernance locale est maintenant assurée par des fonctionnaires dans l'attente d'élections communales qui se tiendront en 2013 dans le meilleur des cas avec un risque de dépolitisation de la vie locale.

12. Sur le plan régional, il y a des indications positives pour le renforcement des capacités des régions. Durant plusieurs décennies, des régions entières de la Tunisie ont été écartées du processus de développement national qui s'est construit essentiellement sur le littoral. Le Livre Blanc sur le

⁹ Rapport GOLD 2008, http://www.commed-cglu.org/IMG/pdf/GOLD_Med_Resum_exe_FR-2.pdf

¹⁰ Ibid.

¹¹ VNG International (2011): Support to democratic local governance for peace building in the MENA region 2011, p. 6, 9, 10, 16, 41.

développement régional en Tunisie (2011) recommande de renverser la proportion d'investissement traditionnel et d'établir la proportion de 70% pour les zones de l'intérieur et 30% pour les zones du littoral avec un renforcement des collectivités locales.

13. Au **Maroc**, le processus de régionalisation a été entamé bien avant le début du printemps arabe. Il a été annoncé par le Roi Mohamed VI en janvier 2010 et a finalement été présenté dans le « paquet de réformes » en mars 2011. Une nouvelle Constitution a été annoncée en juin 2011 et adoptée le 1er juillet 2011. Passant de 108 à 180 articles et reposant sur les principes de participation, de pluralisme et de bonne gouvernance¹², elle détaille les libertés et droits fondamentaux des citoyens¹³. Concernant les gouvernements locaux et régionaux, elle souligne que des mécanismes participatifs seront mis en place par les conseils locaux pour encourager la participation des citoyens et des associations dans la définition de plans de développement (article 139).

14. L'organisation territoriale sera fondée sur un modèle de régionalisation avancée, préparé par la Commission Consultative de la Régionalisation (mai 2011) à laquelle le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux a contribué en 2010 à la demande de cette Commission¹⁴.

15. Le rapport de la CCR positionne les collectivités régionales comme « partenaires privilégiés de l'Etat pour coordonner et intégrer les visions, les plans et les programmes des autres collectivités territoriales, dans le respect de l'autonomie et de l'égalité juridique de ces dernières et de leurs compétences respectives »¹⁵. Les conseils préfectoraux, provinciaux et communaux élaboreront donc « leurs propres plans, programmes et projets de développement, en cohérence avec la vision adoptée par le conseil régional et approuvée par l'Etat »¹⁶. En même temps, si le rapport inclut des avancées très timides¹⁷ en matière d'autonomie régionale en proposant une nouvelle redistribution de compétences, celles-ci ne touchent pas particulièrement aux assemblées régionales qui ne voient pas leurs compétences augmentées. Ce rapport a donné lieu à un projet de loi organique sur la régionalisation, examiné actuellement par le Parlement.

16. Le problème général pour la démocratie locale en Tunisie et au Maroc est le cadre de la tutelle des gouvernements nationaux sur les collectivités locales, soutenu par l'argument que ces dernières ne sont pas prêtes à une véritable autonomie. L'évolution vers un développement démocratique local nécessite donc un changement radical de mentalité et d'attitude vis-à-vis la gouvernance et les autorités locales.

A. Le contexte marocain actuel

17. Le Maroc n'a pas vécu de révolution. Il a vu surgir, dès le 20 février 2011, un mouvement spontané, non organisé – souvent influencé par ce qui se passe dans la région – fondé sur la liberté d'expression et porté par des jeunes et par le mouvement associatif. De plus, le Maroc a lancé **une dynamique de réformes**, mais qui restent inachevées.

18. Les **dernières élections locales au Maroc** ont eu lieu le 12 juin 2009. Elles ont été remportées par le nouveau parti politique, le Parti Authenticité et Modernité (PAM). Le deuxième parti était le parti au pouvoir, l'Istigal (PI). Le taux de participation de 52,4%, était le plus faible dans l'histoire des élections locales au Maroc¹⁸. Les mesures prises ont garanti la neutralité et la transparence des élections qui se sont déroulées sans trop d'irrégularités, mais certains aspects négatifs doivent encore être traités, tels que l'aspect ethnique et l'utilisation des fonds¹⁹.

¹² Gouvernement du Royaume du Maroc, Portail National du Maroc (2011) : Texte intégral du projet de nouvelle Constitution

¹³ Gouvernement du Royaume du Maroc, Portail National du Maroc (2011) : Texte intégral du projet de nouvelle Constitution : Titre II, Liberté et Droits Fondamentaux, articles 19-40.

¹⁴ Congrès des pouvoirs locaux et régionaux (2010) : Réforme territoriale au Maroc, Contribution du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe aux travaux de la Commission Consultative de la régionalisation (CCR).

¹⁵ Royaume du Maroc, Commission consultative de la régionalisation (2011) : Rapport sur la Régionalisation avancée, Livre I : Conception générale, p. 6.

¹⁶ Idem, p. 15

¹⁷ <http://www.regionalisationavancee.ma>

¹⁸ TEIM (2009): Electoral Report: Morocco / Local Elections 12 June 2009, p. 6.

¹⁹ Ibid p. 9.

Contexte constitutionnel et législatif

19. Le Maroc est une monarchie constitutionnelle avec trois niveaux territoriaux. Le territoire est subdivisé en régions (ou wilayas) subdivisées en provinces, qui gèrent les affaires dans les zones rurales, et préfectures, qui gèrent les affaires dans les zones urbaines.²⁰ Le troisième niveau est constitué par des communes, urbaines et rurales.

20. La nouvelle Constitution souligne que les **gouverneurs** (ou walís) des régions et des provinces et préfectures représentent le pouvoir central dans les collectivités territoriales. Nommés par les autorités centrales, ils doivent veiller à ce que les lois et décisions du gouvernement soient appliquées et que les activités des services déconcentrés de l'administration centrale soient coordonnées et bien gérées. Pourtant, le nouveau projet de régionalisation avancée souligne que les plans et programmes de développement sont coordonnés entre toutes les collectivités territoriales, avec l'assistance des walís. Les communes sont dirigées par le président du conseil municipal, qui est élu par le conseil municipal. Le conseil, par contre, est élu au suffrage universel direct.

21. En ce qui concerne **l'autonomie des collectivités territoriales**, le gouvernement a adopté plusieurs programmes de consolidation de la décentralisation depuis les années 1990. Les collectivités locales exercent à la fois des compétences propres et des compétences déléguées par l'Etat, lesquelles sont définies dans la Charte Communale de 2002²¹. Les compétences propres concernent le développement économique et social ; les finances, la fiscalité et les biens communaux ; l'urbanisme et l'aménagement du territoire ; la création et la gestion des services publics locaux et des équipements collectifs la préservation de l'hygiène, de la salubrité et la protection de l'environnement et les équipements et actions socioculturels. Cette Charte préconise une accélération du transfert des compétences aux collectivités territoriales et que tout transfert de compétences ou de charges de l'Etat soit accompagné obligatoirement par un transfert de ressources correspondantes. Le rapport de régionalisation fait un « appel royal à l'élaboration par le gouvernement d'une charte de la déconcentration »²².

Autonomie financière et tutelle

22. Malgré une réforme de la fiscalité et de la comptabilité des collectivités locales²³, **l'autonomie financière** des collectivités locales est encore limitée, même dans le cadre de la nouvelle Constitution²⁴. Les régions et les autres autorités territoriales disposent de leurs propres ressources financières et de ressources allouées par l'Etat. Les revenus des impôts communaux ne sont pas suffisants. Quelques fonds nationaux ont été créés pour supprimer des déficits de ressources humaines, d'infrastructures et d'équipement, et le fonds de solidarité régionale sert à assurer une allocation équitable des ressources et une minimisation des disparités entre les régions. Chaque région contribuera à ce dernier fonds, puis l'Etat accroîtra ses transferts de manière à renforcer la capacité d'action et d'initiative des régions.

23. Depuis 2002, des mesures ont été prises pour alléger la **tutelle** de l'Etat: les délais et le nombre d'actes soumis à approbation ont été réduits et le pouvoir d'approbation des gouverneurs a été renforcé. Cependant, malgré plusieurs réformes financières, les résultats sont décevants et les finances des autorités locales restent fragiles.

24. Bien que la Charte Communale de 2002 et de 2008 renforce les prérogatives des autorités locales, les maires sont toujours sujets à l'autorité du gouverneur ou wali²⁵. Les gouverneurs, représentants de l'État, exécutent les délibérations des assemblées provinciales, préfectorales et régionales et veillent à l'exécution des lois. Par ailleurs, le roi intervient directement, par exemple en matière d'urbanisme local et certaines décisions sont soumises à l'approbation de **l'autorité de la tutelle** avant d'entrer en vigueur. Le projet de régionalisation avancée, souligne que les relations entre

²⁰ United Cities and Local Governments (2008): Country profile Morocco, p. II.

²¹ Loi 78-00 portant la Charte Communale, les services publics locaux.

²² Royaume du Maroc, Commission consultative de la régionalisation (2011) : Rapport sur la Régionalisation avancée, Livre I : Conception générale, p. 24

²³ VNG International (2011): Support to democratic local governance for peace building in the MENA region, p. 16.

²⁴ Silverstein (2011): Weighing Morocco's new Constitution.

²⁵ TEIM (2009): Electoral Report: Morocco / Local Elections 12 June 2009, p. 8. et United Cities and Local Governments, Country Profile Morocco, p. 11.

l'Etat et les collectivités territoriales doivent être plutôt fondées sur le partenariat et la régulation que sur la tutelle²⁶.

Ressources humaines

25. Le projet de régionalisation avancée du Maroc vise au renforcement des capacités exécutives et de gestion des collectivités territoriales. Ceci se concrétisera entre autres avec la mise à disposition du conseil régional d'une agence qui l'appuie sur le plan technique et une mise à niveau des administrations des autres collectivités locales²⁷. La professionnalisation du personnel des communes reste insuffisante dont moins de 7% est composé de cadres supérieurs.

Participation des femmes

26. La Constitution garantit **l'égalité entre hommes et femmes** et reconnaît les droits politiques des femmes²⁸. Les femmes ont le droit d'avoir accès à tous les emplois dans l'administration publique. On constate que plus de femmes sont intégrées dans des positions de décision au sein de l'administration publique. Le principe des quotas n'est pas inclus dans la nouvelle Constitution, mais a été introduit au niveau électoral régional et national. Depuis 2008, le code électoral et la Charte Communale améliorent la représentation politique des femmes, entre autres par la création d'une commission consultative, la Commission de l'Egalité des Chances. La nouvelle Constitution assure aussi les droits des catégories ayant des besoins spécifiques et des catégories sociales défavorisées. Grâce à ces réformes les femmes ont obtenu 12% des sièges aux élections municipales de 2009 : des 20458 candidates, plus de 3400 ont été élues²⁹. En 2003 il y avait seulement 127 femmes candidates. Néanmoins, il y a très peu de conseillères locales.

Participation des jeunes

27. L'initiative des protestations est venue des jeunes hautement qualifiés et a été organisée à travers les médias sociaux. Beaucoup d'associations et d'ONG sont actives, souvent avec une finalité sociale ou de développement. « Le mouvement de la rue » s'y est ajouté. Les jeunes ont été assistés par des organisations comme l'Association Marocaine des Droits Humains (AMDH).

Coopération et partenariats

28. La Charte Communale souligne que « le conseil communal engage toutes actions **de coopération, d'association ou de partenariat**, de nature à promouvoir le développement économique, social et culturel de la commune, avec l'administration, les autres personnes morales de droit public, les acteurs économiques et sociaux privés et avec toute autre collectivité ou organisation étrangère » se référant ainsi aux conventions de jumelage et de coopération décentralisée. La nouvelle Constitution confirme que les collectivités territoriales peuvent constituer des groupements en vue de la mutualisation des moyens et des programmes³⁰. Les conventions d'association ou de partenariat et les accords de coopération décentralisée et de jumelage avec des collectivités locales étrangères restent sujets à approbation par l'autorité de tutelle³¹.

Perspectives pour le changement démocratique à la bonne gouvernance et au développement local

29. Le Maroc, à l'instar des autres pays d'Afrique du nord et du Moyen Orient, connaît une **dynamique sociale** fortement caractérisée par la traduction de la demande sociale en demande politique. C'est un mouvement spontané, non organisé, souvent influencé par ce qui se passe dans la région et par le modèle qu'ont construit les jeunes en Tunisie et en Egypte, notamment par le changement créé dans l'ensemble de la structure des pouvoirs au sein de ces Etats. Toutefois, les répercussions de cette dynamique n'ont pas été aussi radicales qu'en Tunisie, en Egypte, en Libye ou au Yémen.

²⁶ Ibid.

²⁷ Ibid.

²⁸ Plus spécifiquement, les droits politiques des femmes sont : le droit de vote dans les élections, le droit d'être candidat aux élections, la liberté d'opinion, de toutes formes d'expression et de réunion, la liberté d'association et d'adhérer à un syndicat ou une organisation politique et le droit de grève.

²⁹ National Democratic Institute Washington and TEIM (2009): Electoral Report: Morocco local elections 12 June 2009.

³⁰ Gouvernement du Royaume du Maroc, Portail National du Maroc, Texte intégral du projet de nouvelle Constitution.

³¹ Loi 78-00, Charte Communale du Maroc, Titre VI « De la tutelle sur les actes », Articles 68-69, p. 36.

30. **L'organisation territoriale** du Royaume repose sur les principes de la libre administration, de la coopération et de la solidarité. Elle assure la participation des populations concernées à la gestion de leurs affaires et favorise leur contribution au développement humain intégré et durable. A cet effet, les régions et les autres collectivités territoriales participent à la mise en œuvre de la politique générale de l'Etat et à l'élaboration des politiques territoriales à travers leurs représentants à la Chambre des Conseillers.

31. Des **mécanismes participatifs** de dialogue et de concertation seront mis en place par les Conseils des régions et les Conseils des autres collectivités territoriales pour favoriser l'implication des citoyens, et des associations dans l'élaboration et le suivi des programmes de développement. A cet égard, les citoyens et les associations pourront exercer le droit de pétition en vue de demander l'inscription à l'ordre du jour du Conseil, d'une question relevant de sa compétence.

B. Le contexte tunisien actuel

32. Le soulèvement populaire qui a abouti à la chute du régime de Ben Ali est parti des villes, qui ont été des lieux d'exacerbation des tensions sociales. **Le développement local et régional** se présente comme la clé de voûte du changement espéré par la population.

33. Les **dernières élections locales en Tunisie** ont eu lieu le 9 mai 2010, à la faveur desquelles le parti maintenant dissous, le Rassemblement constitutionnel démocratique (RCD), a gagné environ 90% des sièges. Environ 83% de la population a voté. Les prochaines élections locales devraient selon la Loi avoir lieu à la fin du 1er semestre 2012, mais l'achèvement des travaux de l'Assemblée Constituante annoncé dans 18 mois rend peu probable l'organisation de ces élections avant 2013, qui devaient consacrer les principes de décentralisation et de renforcement de l'autonomie des Collectivités Locales, supposant une révision de la Loi Organique des communes et des régions et une réforme de la fiscalité locale. Beaucoup de services de base sont devenus inaccessibles aux citoyens méfiants à l'égard des autorités locales, perçues comme impuissantes, mineures, illégitimes et peu ouvertes sur les citoyens et la société civile.

Contexte constitutionnel et législatif

34. La Tunisie a un régime présidentiel, qui doit être redéfini par la nouvelle Assemblée Nationale Constituante. **L'organisation du territoire est longtemps restée fortement centralisée**. A ce jour, il comprend 24 gouvernorats (ou wilayas), eux-mêmes divisés en délégations et secteurs (imadats), et 264 communes. Les communes couvrent les 2/3 du territoire national alors que le tiers restant est constitué de zones rurales administrées par les gouvernorats et représentées par des conseils ruraux, non élus et dépourvus de ressources propres, les mêmes dans les deux cas. Il n'y a pas de fiscalité spécialisée. Le budget du conseil régional est alimenté par une quote-part du Fonds Commun des Collectivités locales (FCCL), des subventions d'équipement provenant du Programme Régional de Développement (PRD), et des crédits transférés par les Ministères. Un transfert des pouvoirs au bénéfice de l'échelon local et régional a été engagé, renforçant l'administration déconcentrée, et initiant un processus de décentralisation, conférant aux conseils municipaux de nombreuses prérogatives. Mais en réalité, les communes n'ont ni l'exclusivité de l'exercice de ces compétences, ni les moyens et la latitude de s'en acquitter.

35. Jusqu'ici les gouvernorats étaient dirigés par le gouverneur, représentant direct du chef de l'Etat dans la région et président du conseil régional, organe consultatif formé à hauteur d'un tiers d'élus de la nation (députés), les autres étant désignés par le gouverneur parmi les présidents des conseils ruraux et les présidents des municipalités. Les communes sont administrées par les conseils municipaux élus au suffrage universel direct. Les présidents des conseils municipaux (maires) sont élus par les conseillers municipaux.

36. En 2011, la légitimité des conseils municipaux a été contestée et 212 conseils municipaux sur 264 ont été dissous et remplacés par des « Délégations Spéciales »³² qui se trouvent dans l'incapacité d'exercer leurs missions normalement.

³² Selon le mandat spécial, chaque gouverneur établira une base de données de personnalités locales (enseignants, cadres, professions libérales et travailleurs), qui se distinguent par leur rayonnement et leur engagement sociétal et jouissent de la

37. Quant aux régions, le « Ministère du Développement Régional » qui a eu une très brève existence après les événements de janvier 2011 est retourné en novembre 2011 sous la tutelle du Ministère de la Planification et du Développement Régional avant de lancer un appel en faveur de la régionalisation en préconisant une rupture et une **nouvelle vision du développement régional**.

Autonomie financière et tutelle

38. Les responsabilités des gouverneurs ont été renforcées depuis 1989 et couvrent les domaines du développement économique, social (santé publique) et culturel. Les gouverneurs supervisent aussi les autorités locales³³ qui se trouvent donc sous une lourde **tutelle (administrative et financière)** des gouverneurs et du pouvoir central. Ainsi, le budget et toutes les dispositions sur les finances de la commune ne devenaient exécutoires qu'après leur approbation par l'autorité de tutelle. La tutelle se montre principalement dans les finances, 65% du budget des autorités locales étant fourni par le pouvoir central, parmi les fonds régionaux d'appui destinés aux autorités locales. Cette dépendance permet à l'Etat d'être omniprésent dans le processus de prise de décisions locales³⁴.

39. Les ressources communales proviennent à hauteur de 30% de la fiscalité directe et à hauteur de 25% de la fiscalité indirecte. Près de 25% sont les produits des domaines et du patrimoine municipal et 30% sont des transferts de l'Etat. Cette dotation budgétaire tend à diminuer ; en 2010 elle n'en représentait que 24%. Par ailleurs, une réforme de la fiscalité locale en 1997 n'a pas permis d'accroître les ressources fiscales des communes qui demeurent modestes par rapport aux besoins. La proportion entre le budget de l'Etat et celui des communes est passée de 4.2% en 2000 à 4.6% en 2005 puis a régressé à 4.3% en 2010.

Ressources humaines

40. Les collectivités locales souffrent d'un manque patent de ressources humaines avec une forte disproportion entre agents de conception et agents d'exécution. La structure du personnel communal se caractérise par une prédominance des ouvriers non qualifiés (80 % environ en moyenne) avec 20 % de cadres techniques et spécialisés. Un effort de formation et de recyclage a été déployé, renforcé depuis la création en 1994 d'un centre national de perfectionnement et de recyclage des cadres régionaux et des élus municipaux, devenu « Le centre de formation et d'appui à la décentralisation (CFAD) ».

Participation des femmes

41. Le principe d'égalité entre les femmes et les hommes devant la Loi est consacré par la Constitution. Le droit d'être électrice et éligible permet aux femmes d'être représentées dans toutes les instances politiques. Le Code du Statut Personnel de 1956 (CSP) apporte des réformes majeures: le consentement mutuel des époux est une condition au contrat de mariage ; la contrainte matrimoniale « jabr » est supprimée ; l'âge minimum pour le mariage est fixé à 17 ans pour les femmes et 20 ans pour les hommes ; le mariage coutumier est interdit ; le divorce juridique est introduit et la polygamie interdite. Des amendements ont introduit l'enseignement généralisé, l'enseignement gratuit pour les enfants des deux sexes sans discrimination, le droit à l'adoption et le droit à l'avortement, la scolarisation obligatoire des filles et des garçons jusqu'à 16 ans. Par ailleurs, tout électeur(trice) de père ou de mère tunisien est éligible à la Chambre des Députés sur un pied d'égalité et oblige les partis politiques à « bannir toute forme de violence, de fanatisme, de racisme et de discrimination » .

42. Au niveau local, le taux des conseillères est passé de 13,3% en 1990 à 26% en 2005 suite à la décision de l'ancien Président Zine el-Abidine Ben Ali, et de son parti, de renforcer la présence des femmes dans les conseils municipaux à au moins 25% des sièges³⁵.

confiance de la population. S'y ajoutera une consultation de toutes les forces politiques et sociales locales pour enrichir ces listes par d'autres personnes capables de servir la commune.

³³ Autorités Locales du Monde, ALMWLA, Tunisie.

³⁴ United Cities and Local Governments (2008): Country profile Tunisia, p. 4.

³⁵ UNSTRAW & CAWTAR (2009): Strengthening women's leadership and participation in politics and decision making process in Algeria, Morocco and Tunisia. Mapping of the situation, pp. 92-93 and p. 115.

43. Dans ce contexte postrévolutionnaire, cependant, des menaces guettent ces acquis quand des réactionnaires déclarent en toute impunité leur volonté d'instaurer le Khalifat et de revenir à la polygamie et au mariage ourfi et intimident et agressent les femmes dans les lieux de travail, les lieux publics, culturels, éducatifs et les garderies d'enfants. Face au silence accablant du gouvernement et de certains partis politiques, les femmes et les hommes se mobilisent pour les droits des femmes, l'égalité et la citoyenneté.

44. Des institutions et des mécanismes veillent à l'application de la législation et impulsent des actions positives en faveur des femmes : le ministère chargé des Affaires de la Femme, de la Famille, de l'Enfance et des Personnes Agées (1992) et le centre de recherches, d'études, de documentation et d'information sur la femme (CREDIF) (1990). Ce dernier a contribué à l'institutionnalisation du genre dans les projets de développement, à travers l'analyse des données statistiques, la formation, la définition d'outils et de guides pratiques. Au niveau régional, des commissions pour la promotion des femmes rurales ont été mises en place en 2001. Enfin, l'Etat a imposé un quota de 30% pour la participation des femmes aux instances de décision, publiques et politiques.

Participation des jeunes

45. Les jeunes ont été les principaux déclencheurs des révoltes, avec le rôle actif des nouveaux médias. Les inégalités de développement des régions et le chômage massif ont été au cœur du mécontentement des jeunes et ont créé les leviers de la révolution. Les jeunes ne sont pas organisés politiquement, mais ils ont joué un rôle important dans la révolution, avant et après la fuite du président Ben Ali et l'effondrement du RCD.

Coopération et partenariats

46. Les conseils municipaux ont une commission de travail qui s'occupe de « la coopération et les relations extérieures ». Néanmoins, les jumelages et la coopération extérieure ne devenaient exécutoires qu'après leur approbation par l'autorité de tutelle. En outre, le Plan de développement régional doit être conforme au plan national.³⁶ Quant aux municipalités, elles sont dépourvues de Plan de Développement Municipal et leur Plan d'Investissement Communal (PIC) est soumis à de lourdes tutelles. L'intercommunalité n'est pas encore très développée. Les syndicats de communes prévus par la loi n'ont jamais fonctionné et ont fini par disparaître. Il en est de même de la mise en place de structures à vocation multiple, supra ou intercommunales. Cette expérience a été tentée une seule fois avec le District de Tunis, établissement public d'étude et d'aménagement du Grand Tunis revêtant à la fois le caractère d'une association de communes et d'une délégation interministérielle, qui a été transformé en Agence Urbaine du Grand Tunis (AUGT) en 1994.

Perspectives pour le changement démocratique à la bonne gouvernance et au développement local

47. Les besoins exprimés par les villes sont liées à l'amélioration de la gestion des services urbains, à la gouvernance et à la démocratie locale. La situation depuis janvier 2011 a un lourd impact sur **la gestion quotidienne des services urbains**, et notamment une baisse drastique des ressources des municipales, la destruction d'équipements et d'engins dans les ateliers municipaux au cours des émeutes, la sécurité des bâtiments, équipements et engins municipaux, les conditions de déplacement et de circulation dans les villes, qui se sont compliquées au cours des derniers mois et la maîtrise de l'urbanisation non réglementée difficile à assurer.

48. Le deuxième type de préoccupations concerne **l'évolution des missions et du mode de fonctionnement des communes**, qui déclarent avoir pratiquement tout à apprendre en matière :

- a. d'autonomisation et de fonctionnement décentralisé ;
- b. de gouvernance urbaine performante, démocratique et transparente ;
- c. de partenariat avec la société civile et d'appel à la participation des citoyens ;
- d. de production, de gestion et de diffusion de l'information urbaine et municipale ;
- e. de communication et de marketing du territoire et de l'action municipale ;
- f. d'éthique municipale : employés et élus.

³⁶ Loi organique n° 95-68 du 24 juillet 1995, modifiant et complétant la loi organique des communes.
14/18

49. Une grande partie des postes fonctionnels de l'organigramme des communes n'est pas pourvue et les ressources humaines et financières ne sont pas en adéquation avec les missions et les tâches qui leur sont dévolues.

50. Certaines municipalités souhaitent redéfinir et réformer l'administration et les instances élues par des audits institutionnels et une réforme de la fiscalité locale.

IV. Opportunités d'appui

51. **Au Maroc**, les débats actuels sur les réformes constitutionnelles ne peuvent être isolés du contexte du Maghreb, ni des élans et des aspirations des peuples à la dignité, la liberté, la justice sociale et la démocratie. Comme ils ne peuvent pas être isolés de la crise systémique du néolibéralisme qui a aggravé la situation des pays du Sud. De son côté, le mouvement associatif, fidèle à ses choix de lutte pour la démocratie et de respect des droits dans leur indivisibilité, est appelé à contribuer par le débat public, la mobilisation et les propositions et les alternatives, à la consécration constitutionnelle de ces droits, comme une garantie de leur pérennité. Le débat libre, ouvert et responsable reste la voie privilégiée pour la société civile afin qu'elle s'approprie le chantier des **réformes constitutionnelles** et élabore des propositions à même de consolider un Etat de droit.

52. Il s'agira de développer **un débat sur la future configuration de la régionalisation** et les enjeux de développement social et territorial, sur le découpage (sa nature et ses motifs, attributions politiques), les opportunités de développement, le rôle des collectivités locales et l'esprit de solidarité interrégional.

53. Pour la mise en œuvre de la régionalisation, les objectifs seraient les suivants dans le cadre d'actions globales:

- a. appuyer **les débats publics** impliquant les acteurs associatifs, politiques et institutionnels autour de la question du changement pouvant générer un environnement politique, juridique et institutionnel favorable à la consécration de la démocratie participative à côté de la démocratie représentative, ainsi que le renforcement de la citoyenneté et des libertés publiques et individuelles ;
- b. **renforcer les capacités des acteurs locaux** (associations, communes et régions) pour une mobilisation en faveur de la gouvernance locale dans la nouvelle configuration territoriale et la mise en œuvre des plans communaux de développement ;
- c. encourager **les dynamiques d'échanges et de capitalisation des bonnes pratiques** entre les différentes dynamiques de la Région du Maghreb et du Moyen Orient impliquées dans les processus de réforme et de changement de la société.

54. **A court terme**, il s'agira de stimuler et de créer des espaces de débats et d'échanges pour une articulation entre les multiples initiatives et ce, en vue d'élaborer des propositions à même de contribuer à asseoir les bases constitutionnelles d'un Etat démocratique et un Etat de droit.

55. La nécessité pour le Maroc est de **traduire les revendications en actions concrètes** de changement à travers la consécration constitutionnelle des droits humains et socio-économiques, en mettant l'accent sur le champ des libertés publiques, des libertés individuelles et de la liberté de conscience, ainsi que l'égalité entre les hommes et les femmes et la lutte contre toutes discriminations à l'égard des femmes.

56. A moyen terme, se pose **la question de l'accompagnement des acteurs par rapport aux prochaines élections locales et nationales** prévues après la validation par référendum de la future constitution. Il y aura tout un exercice de renforcement des capacités des acteurs politiques à mener en vue d'améliorer l'« offre » politique pour mettre celle-ci soit au diapason avec les attentes de la population, et des jeunes en particulier.

57. La question stratégique de **la place des jeunes dans la future dynamique de régionalisation** et de reconfiguration du schéma territorial est à relancer. Il y a lieu à ce niveau de reprendre l'ensemble des recommandations développées à l'occasion du débat sur la régionalisation depuis 2011. Il est question ici de l'institutionnalisation et du renforcement du rôle des jeunes, et de leurs cadres

associatifs, dans la prise de décisions, la conception et la gestion et l'évaluation des politiques publiques locales, la mise en place de conseils des jeunes parallèles aux conseils élus en vue de procéder à un contrôle populaire des affaires locales et régionales.

58. Les questions de **renforcement des capacités des acteurs locaux et nationaux** de développement social et humain se posent avec acuité, surtout avec la future mise en valeur des plans communaux de développement qui constituent des feuilles de route pour le développement des territoires. D'où un travail intense à mener d'appui à la gouvernance, à la démocratie et au développement local.

59. **En Tunisie, la faiblesse des moyens des collectivités locales**, leur allégeance au parti au pouvoir, la corruption et la tenue à l'écart du citoyen des affaires de la cité renforcent l'exaspération des populations urbaines. Cette situation a atténué les effets des efforts déployés par les municipalités dans le domaine des équipements et services urbains, qui se sont traduits par une nette augmentation des investissements communaux et par une amélioration globale des niveaux d'équipement des villes. Ceux-ci n'ont cependant pas empêché des disparités persistantes entre les grandes villes du littoral et les villes moyennes et petites de l'intérieur du pays. Il est capital de s'assurer de **l'ancrage du processus démocratique** au niveau local et municipal et de limiter ainsi les effets négatifs de la crise de légitimité que pourraient connaître les structures municipales provisoires (délégations spéciales) et les départements du gouvernement provisoire en charge du développement local et régional.

60. Quelques initiatives de gouvernance urbaine démocratique, à travers notamment les agendas 21 locaux et les stratégies de développement durable de ville³⁷ ont permis de mettre en place des processus de concertation entre acteurs publics, privés et une société civile anémiée. Néanmoins, leur influence est restée limitée et n'a pu déboucher sur le développement d'une gouvernance urbaine démocratique. Il convient par ailleurs de répondre à la **gestion du quotidien dans les communes** et aux besoins pressants de citoyens aspirant à la sécurité, à la salubrité, à la propreté et à un fonctionnement normal des services publics urbains, et ce, dans une situation de diminution drastique des ressources municipales et de destruction massive des équipements et des engins municipaux (dues aux milices de l'ancien Président Ben Ali et aux dérapages de l'insurrection). Face à cette situation, il est urgent de soutenir la gestion des villes avec les priorités suivantes :

- a. le développement d'une gouvernance urbaine démocratique ;
- b. la préparation des futures élections municipales et l'organisation de la période transitoire ;
- c. l'émergence d'une action citoyenne éclairée ;
- d. la réduction des disparités de développement entre les villes de l'intérieur et celles du littoral et entre les quartiers défavorisés et les quartiers mieux nantis ;
- e. la gestion de situations de crise dans les villes connaissant de graves problèmes d'environnement urbain et de dégradation du cadre bâti et du cadre de vie, totalement ou partiellement liés aux émeutes³⁸.

61. Il est important d'impliquer la Direction Générale des Collectivités Locales (DGCL) et le Centre de Formation et d'Appui à la Décentralisation (CEFAD) dépendant du Ministère de l'Intérieur, le Ministère du Développement Régional et les Associations professionnelles, notamment l'Association Tunisienne des Urbanistes et les associations œuvrant dans les domaines de la promotion de la démocratie, de la citoyenneté, du développement local, de la jeunesse et de l'emploi.

62. Afin d'appuyer les **délégations spécialisées** remplaçant les conseils municipaux dissous dans la gestion des affaires locales, un travail de formation et d'accompagnement est nécessaire pour stabiliser le pays et rétablir la confiance de la population sur tous les aspects de la gestion et des finances municipales et sur les questions de « redevabilité », de transparence, de consultation publique, de partenariat avec la société civile et le secteur privé, l'emploi des jeunes, l'égalité de genre, etc. Par ailleurs, dès l'adoption d'une nouvelle constitution et de la révision de la loi électorale, des élections

³⁷ Par exemple à Sfax ou Tunis.

³⁸ Par exemple Sid Bouzid, Kasserine, Menzel Bouzaiane, Regueb, Thala, Kef.

régionales et locales permettront la mise en place de conseils régionaux et de conseils locaux (délégations) et municipaux sur une base démocratique.

63. Dans cette perspective, **la formation à la démocratie locale, à la gouvernance urbaine démocratique et à la promotion de la citoyenneté des membres des partis politiques, des associations de la société civile et des personnalités indépendantes au niveau local** est la clé du succès d'un système décentralisé démocratique, transparent et performant. Il s'agira ainsi de préparer la contribution des acteurs communaux et des autres acteurs locaux à la nouvelle constitution.

64. **A moyen terme, un travail de formation et d'appui institutionnel** sera nécessaire pour inscrire dans la durée la démocratie, la bonne gouvernance urbaine et le développement local. Ce travail se fondera surtout sur le renforcement de la décentralisation et des capacités institutionnelles, l'appui au partenariat communes-société civile et la promotion de l'action locale citoyenne.

65. Bien que consacré par la Loi le processus de décentralisation reste inachevé, voire embryonnaire, et surtout non démocratique. Il faudra donc contribuer à la **réforme de la décentralisation**, qui comprend la réforme des **finances locales**, des **élections locales**, des **découpages territoriaux** et des **responsabilités et compétences locales**, notamment dans le domaine de la planification urbaine et de la planification, de la fourniture et la gestion des services publics urbains. Une attention particulière devra être accordée à la planification et à la gestion intercommunale et métropolitaine, de même qu'aux petits noyaux urbains non érigés en commune et dépourvus de pouvoir politique et de moyens financiers, techniques et humains.

66. Le renforcement des capacités locales passe par :

- a. **l'appui au transfert de compétences** effectif des ressources et des compétences de l'Etat central aux communes sur la base de stratégies de développement durable;
- b. **le renforcement des capacités du ministère** du Développement Régional, nouvellement créé, pour qu'il assume un rôle d'animateur du développement régional et local, ce qui demande la mise en place de nouvelles compétences et de stratégies d'intervention;
- c. **l'amélioration des ressources humaines** pour doter les autorités locales de personnel qualifié et les former à leurs missions;
- d. renforcer la **bonne gouvernance**, particulièrement par les actions contre la corruption, pour l'égalité entre les hommes et les femmes et la participation citoyenne.

67. La participation **de la jeunesse** à la démocratie indispensable pour une transition durable commence par l'éducation.

68. Les communes étant des acteurs incontournables dans la création d'un environnement économique sain, les municipalités doivent pouvoir contribuer au **développement économique local** et à la **diminution du chômage**. Les villes de l'intérieur du pays, qui connaissent des situations particulièrement préoccupantes, pourraient bénéficier d'actions prioritaires (en particulier le Centre-Ouest) et **d'échanges d'expérience** dans le cadre de **partenariats** avec d'autres communes tunisiennes et internationales.

V. Les instruments disponibles

69. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux est à l'origine de plusieurs conventions internationales, comme la **Charte européenne de l'autonomie locale** (1985), qui affirme le rôle des collectivités comme premier niveau où s'exerce la démocratie et garante les droits des collectivités et de leurs élus, et son Protocole additionnel sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (2009). La Charte peut servir d'inspiration et d'appui à des gouvernements nationaux mais aussi à des associations de communes. La Charte s'applique avant tout aux pouvoirs locaux, mais peut aussi s'appliquer aux autorités régionales. De plus, un **Cadre de Référence pour la Démocratie Régionale** (2009), peut servir d'inspiration à un pays qui décide d'établir ou réformer ses autorités régionales et sert de recueil de principes pour suivre la situation de la démocratie régionale. Le Congrès encourage la création d'un cadre juridique approprié pour les collectivités territoriales

conformément à la Charte Européenne de l'autonomie locale, qui est ouverte aux Etats non-membres et pourrait organiser des séminaires sur ces principes.

70. D'autres Chartes et Codes pourraient être importants pour le Maroc et la Tunisie :

- a. le **Code de conduite européen relatif à l'intégrité politique des élus locaux** (1999) a pour but de consolider les rapports entre les citoyens et la classe politique locale et régionale en énonçant des principes éthiques. Il invite les gouvernements nationaux et les associations nationales des pouvoirs locaux et régionaux à développer ces normes et ces principes dans les législations et les codes déontologiques ;
- b. la première Charte urbaine européenne (1992), engage une démarche pionnière en Europe et marque une étape importante de la reconnaissance du fait urbain dans le développement des sociétés. La **Charte urbaine européenne II - Manifeste pour une nouvelle urbanité** (2008) propose une nouvelle culture de la vie urbaine et encourage les territoires à bâtir une ville durable. L'urbanisation croissante au Maroc et en Tunisie implique de mettre l'accent sur la programmation et le développement des villes, surtout moyennes, afin de mettre un terme aux disparités entre les classes, en encourageant le bon fonctionnement des services publics et la protection de la santé publique ;
- c. la **Charte des langues régionales ou minoritaires** (1992) ;
- d. La **Charte sur la participation des jeunes à la vie locale et régionale** (2003) ;
- e. la **Charte sur l'éducation à la citoyenneté démocratique et l'éducation aux droits de l'homme** (2010).

VI. Conclusions

71. Les étapes prochaines post-révolution demeurent cruciales pour la concrétisation de la démocratie et de la bonne gouvernance en Tunisie. Pour le Maroc, la mise en place de la régionalisation avancée et la consolidation de la décentralisation et de la déconcentration sont des chantiers vitaux pour le développement et la modernisation des structures de l'Etat et la promotion du développement durable et intégré. Les voix qui se sont élevées des différentes régions, municipalités et communautés, mettent en exergue le besoin de traiter les vraies problématiques et d'initier une approche novatrice pour le développement. Il est opportun de prévoir des solutions du bas vers le haut pour être en phase avec les réalités et garantir une durabilité de l'action et des résultats.

72. Convaincue de cette réalité et des défis que la nouvelle situation en Tunisie et au Maroc appelle à relever, non seulement pour les deux pays mais pour la sous-région – qui est une région cruciale pour la paix et la prospérité de la région euro-méditerranéenne – le Conseil de l'Europe et le Congrès pour ce qui est de la démocratie locale et la bonne gouvernance, partenaires au développement de la Tunisie et au Maroc, sont bien placés pour accompagner ces pays sur le chemin de la démocratie et de la coopération.