



Des Jma'a aux Espaces de Concertation Locale

Quand le droit coutumier amazigh inspire le processus d'institutionnalisation du dialogue territorial marocain

Les expériences ont été recueillies auprès de l'association franco-marocaine Migrations & Développement (M&D) et sont issues des processus, expérimentés depuis 2018 dans la région du Souss-Massa, de création d'Espaces de Concertation Locale et de déclinaison d'une démarche d'accompagnement de ses membres.

La coutume, outil de gouvernance ancestral

Les dispositions du droit coutumier amazigh ont été élaborées par des assemblées (Jma'a), en tant qu'autorité traditionnelle, qui constituent l'une des plus anciennes instances de gouvernance des territoires au Maroc. Elles avaient pour principales fonctions d'élaborer la législation régissant l'ensemble des aspects de la vie privée et publique des populations rurales, mais aussi de suivre son application.

Malgré l'établissement d'une législation nationale – fruit des transformations après les réformes coloniale et nationale – le droit coutumier continue d'organiser certains secteurs de la vie sociale et économique.

A ce titre, au sein de certaines Aires et Territoires du Patrimoine Autochtone et Communautaire (APAC), territoires gérés et conservés par les Communautés Agraires¹ considérées comme des groupements de solidarité très actifs en milieu rural, les règles coutumières (*Orf*) sont consignées dans des chartes de gestion collective. « *Les communautés rurales [...] forment la trame du tissu social dans la plus grande partie des espaces non urbanisés* »².

« *Le projet colonial a institutionnalisé la distinction légale et formelle entre droit positif et droit coutumier. Cette distinction devait entre autres permettre de concilier des systèmes pluriels de propriété foncière, et donc de répondre aux impératifs coloniaux de transformation capitaliste et de contrôle politique* »³. En effet, même si cette légitimité a été érodée par la nouvelle organisation administrative instaurée depuis l'Indépendance, les Jma'a y sont encore très actives et gèrent le fonctionnement général du territoire des communautés (gestion des interdits, mise en défens, gestion des ressources, répartition de l'eau), forts de leurs savoirs ancestraux.

Impact des mutations sociales sur l'évolution du droit

« *La démocratisation constituera le grand chantier politique du Maghreb dans les prochaines décennies de ce siècle. [...] Leur défi est celui des décentralisations et des horizontalités qui permettront la participation effective des citoyens aux décisions qui les concernent, à chacune des échelles territoriales de la société* »⁴. En cela, au Maroc, les dispositifs constitutionnels de 2011 et les lois organiques des

¹ Organisation sociale communautaire de type tribal

² « Les communautés rurales dans le processus de démocratisation au Maghreb », Grigori Lazarev, *Critique économique*, n° 35, 2017.

³ « Droit coutumier amazigh face aux processus d'institution et d'imposition de la législation nationale au Maroc » El Khatir ABOULKACEM, 2007.

⁴ « Les communautés rurales dans le processus de démocratisation au Maghreb », Grigori Lazarev, *Critique économique*, n° 35, 2017.



Collectivités Territoriales⁵ (CT) mettent au premier plan le rôle de la société civile dans la démocratie locale. En effet, la démocratie se comprend comme un régime politique dans lequel « *les conditions du vivre ensemble ne sont pas définies a priori, fixées par une tradition ou imposées par une autorité* »⁶. C'est dans sa démarche que le régime démocratique vient se concrétiser.

Les mécanismes de la démocratie participative⁷ parviendraient donc à favoriser l'implication des citoyens et des citoyennes dans la gestion des affaires publiques, et notamment le déploiement du processus de régionalisation avancée. Au travers de nouvelles modalités de gouvernance, l'articulation entre les instances traditionnelles et les Collectivités Territoriales viendraient proposer des outils de coordination adaptés aux enjeux des territoires et de son développement.

La société civile, un levier créateur de changement social

Au Maroc, la société civile est un levier de changement dans les pratiques démocratiques et constitue un vivier important, notamment dans la région Souss-Massa où elle se caractérise par sa forte implication dans le développement local.

« *C'est par la participation des citoyens à la gestion et au développement aux échelles locales que se construit un édifice démocratique cohérent, représentatif et responsable. [...] Le développement local se situe à l'échelle des interactions de proximité [...] Son principe fondamental est celui de la "subsidiarité"* »⁸.

Pourtant, la participation du tissu associatif régional au développement de nouveaux mécanismes de démocratie participative reste limitée, faisant de la citoyenneté un exercice encore peu approprié.

Selon E. Durkheim⁹, la solidarité est « *le ciment* » de la société, créant des liens reliant les individus entre eux et créant la société, comme un ensemble qui se « *tient* ». Celle-ci peut prendre deux formes :

- La solidarité mécanique : forme de cohésion sociale fondée sur la similitude des comportements des individus et des valeurs de la société. La conscience collective d'appartenir au groupe y est prépondérante.
- La solidarité organique : forme de cohésion sociale fondée sur la complémentarité des activités et des fonctions des individus, traduite par un système de droits et d'obligations les uns vis-à-vis des autres. La conscience individuelle s'y exprime plus largement.

Au Maroc, le passage de l'une à l'autre n'est pas univoque et les mutations sociétales se confrontent toujours à des résistances, voire des antagonismes. Une solidarité sociale nouvelle s'impose pour faire de la participation citoyenne une réalité, inscrite dans la nouvelle constitution marocaine : « *les pouvoirs publics œuvrent à la création d'instances de concertation, en vue d'associer les différents acteurs sociaux à l'élaboration, la mise en œuvre, l'exécution et l'évaluation des politiques publiques - Article 13* ».

⁵ La Constitution marocaine de 2011 stipule que : « Les pouvoirs publics œuvrent à la création d'instances de concertation, en vue d'associer les différents acteurs sociaux à l'élaboration, la mise en œuvre, l'exécution et l'évaluation des politiques publiques » (Art. 13) ; et que « des mécanismes participatifs de dialogue et de concertation sont mis en place par les Conseils régionaux et les Conseils des autres collectivités territoriales pour favoriser l'implication des citoyennes et des citoyens et des associations dans l'élaboration et le suivi des programmes de développement [...] » (Art. 139).

⁶ Rosanvallon P., *Pour une histoire conceptuelle du politique*, Seuil, 2003.

⁷ Au sens de renforcement de l'inclusion des citoyens.nes dans la gestion de la chose publique (cf. redevabilité sociale) mais aussi de leur participation dans la prise de décision politique (gestion des communs) dans le cadre d'une démocratie représentative

⁸ « Les communautés rurales dans le processus de démocratisation au Maghreb », Grigori Lazarev, *Critique économique*, n° 35, 2017.

⁹ De la division du travail social, 1893



Vers un régime de gouvernance normalisé : les Espaces de Concertation Locale

L'objectif d'un Espace de Concertation Locale (ECL) pluri-acteurs et actrices est de **promouvoir le dialogue territorial et de diminuer l'antagonisme régnant entre les dynamiques civiles¹⁰ et les Autorités**. « *On observe toujours des relations de défiance réciproque entre les représentants des collectivités territoriales ou des pouvoirs publics et les citoyens et citoyennes* » - M&D.

Un ECL vise à **renforcer l'ouverture des CT** sur les divers-es acteurs et actrices de la société civile et à **initier une culture de dialogue territorial**, afin de répondre aux enjeux suivants :

- **Coconstruire un climat de confiance mutuelle** entre les acteurs et actrices du territoire ;
- **Réduire l'écart entre les citoyens-ne-s et les institutions**, notamment les CT, en favorisant l'adoption et l'appropriation de la politique locale de développement par l'ensemble des forces vives de territoire ;
- **Promouvoir l'inclusion** des jeunes et des femmes dans les processus de développement local.

En cela, « *un espace de concertation représente une instance de gouvernance et d'animation du dialogue territorial mais aussi un instrument de redevabilité sociale à l'égard des politiques publiques idoines mises en œuvre* » - M&D.

Parties prenantes des Espaces de Concertation Locale

Inspiré de la Jma'a, et dans une volonté transformatrice des pratiques coutumières, un ECL pluri-acteurs et actrices s'entend comme un **exercice démocratique, mené à l'échelle locale**, au sein duquel **les questions de développement et les politiques publiques locales sont discutées dans le cadre de débats** réunissant les divers profils d'un territoire (élu-e-s, fonctionnaires, services extérieurs, secteur privé et société civile dans sa diversité – associations de développement, de jeunes, de femmes, de migrant-e-s, etc.). « *L'innovation en matière de gouvernance favorise la reconnaissance mutuelle des complémentarités de chacun dans le développement local. Les espaces de concertation locale peuvent notamment articuler les instances traditionnelles avec les instances dites modernes* » - M&D.

Collectivités territoriales (CT) : en tant qu'institution élue porteuse du projet de mise en place des Espaces de Concertation Locale, elles doivent mettre à disposition des membres de l'Espace de Concertation les moyens nécessaires (humains et techniques) pour mener à bien leurs missions.

Dynamiques civiles : diverses structures associatives et/ou collectives (de développement local, de jeunes et de femmes, de coopératives) ayant la volonté de contribuer aux travaux de l'Espace de Concertation Locale et à sa dynamique. Si des initiatives représentant le secteur privé existent sur le territoire, elles devraient aussi être impliquées.

Acteurs locaux et actrices locales : individus qui œuvrent sur le territoire (ex. personnalité scientifique ou autres, chefs communautaires reconnus, Communauté Agraire, etc.) et peuvent apporter une valeur ajoutée à la réflexion et aux travaux de l'Espace de Concertation Locale au titre de leur expérience, de leur expertise ou de leur savoir-faire.

Membres de l'Instance de l'Équité, de l'Égalité des Chances et de l'Approche Genre. L'Espace de Concertation Locale se distingue de l'Instance de l'Équité, de l'Égalité des Chances et de l'Approche Genre (IEECAG) par son ouverture aux divers acteurs et actrices locales issues de la société civile. Les

¹⁰ Au sens d'acteurs et actrices individuel-le-s ou collectifs/collectives issu-e-s de la société civile



membres de l'IEECAG sont quant à eux désignés par le ou la présidente de la Collectivité qui préside aussi les réunions de l'Instance et leur mission est bien limitée – quand c'est un appel à manifestation d'intérêt qui permet d'inclure la société civile dans les ECL ; sa présidente ou son président est nommé-e par la ou le Président-e élue· de la CT et les acteurs et actrices inclus-es couvrent plusieurs thématiques d'action.

Démarche de la concertation locale pluri-acteurs et actrices

La **construction et l'animation d'un dialogue pluri-acteurs et actrices** en vue d'initier un processus véritable de participation citoyenne n'est pas un processus normatif et standardisé. Il s'agit d'une **démarche itérative et exigeante**, aux finalités plus politiques au sens consultatif qu'opérationnel, que l'on peut schématiser en **6 principales étapes** - comme suivant :

INFORMER LES CT & MOBILISER LA SOCIÉTÉ CIVILE

- **Réunion préparatoire** au niveau des CT à l'initiative de M&D: Sensibilisation et mobilisation des élu.e.s sur le dispositif des Espaces de Concertation Locale
- **Lancement d'un appel à manifestation d'intérêt** et **définition des critères de sélection** des associations de la société civile candidates par la CT.

CRÉER UN DISPOSITIF DE CONCERTATION LOCALE FORT D'UNE VOLONTÉ POLITIQUE

- **Mise en place d'un Comité technique d'instruction** des candidatures (présidé par le Président ou d'un de ses représentants).
- **Sélection et validation du processus de mise en place de l'Espace de Concertation** par la CT.
- **Validation**, en session ordinaire du Conseil Communal, **de la composition de l'ECL et de son fonctionnement** (animation, gouvernance) - Nomination d'un Président et de l'équipe d'animation par le Président de la CT.
- **Réunion de lancement officiel de l'Espace de concertation locale**, en présence du Conseil Communal et toutes les parties prenantes de l'EC. Cette réunion est l'occasion pour ouvrir la sensibilisation au dispositif à tou.te.s les participant.e.s.

STRUCTURER L'IMPLICATION DES ACTEUR.RICES PARTIES PRENANTES

- **Ateliers de formation des élu.e. et fonctionnaires de la CT** sur les mécanismes de la démocratie participative (Constitution, lois cadres des Collectivités et réglementation relative à la concertation locale : structuration et organisation de la concertation locale, etc.) et les enjeux de redevabilité sociale.
- **Renforcement capacités des acteurs de la société civile**, notamment sur la participation et l'implication citoyenne dans les affaires publiques (cadre juridique, institutionnel et politique, outils et suivi d'évaluation des politiques publiques, montage et animation des dispositifs de concertation locales, etc.) et les enjeux de redevabilité sociale.
- **Ateliers d'interconnaissance entre les membres de l'ECL** et renforcement des capacités sur les notions de dialogue, de concertation et d'intelligence collective.

FORMALISER LA CONCERTATION PLURI-ACTEUR.RICES

- **Préparation des documents de référence** dont l'élaboration de la charte de l'espace de concertation locale (2 à 3 réunions sont organisées à cet effet, composée d'environ 10 représentants de l'EC).
- **Validation de la charte de concertation locale** par le Président de la CT. Cette étape est cruciale et peut se tenir juste après la création officielle de l'ECL ou après les sessions de formation (cas pratique de la CT d'Iga Ougmad).

PLANIFIER LA PARTICIPATION CITOYENNE

- **Elaboration et mise en place d'un plan d'action** de l'Espace de Concertation Locale.
- **Organisation et animation des groupes thématiques, nommés par le Président de l'ECL.**

ACCOMPAGNER LE DISPOSITIF DE CONCERTATION LOCALE

- **Accompagnement dans le temps de l'organisation, de l'animation** des Espaces de Concertation Locale **et de la production des outils d'influence** (avis consultatifs, fiches d'évaluation citoyenne, pétitions, etc.).
- **Evaluation du processus de concertation locale** pluri-acteurs et actrices.



Dans le cadre de l'accompagnement à la mise en œuvre des Espaces de Concertation Locale, depuis 2018, M&D et ses partenaires :

- **Facilitent le rapprochement** entre les forces vives du territoire et les CT
- **Accompagnent le processus d'institutionnalisation** des Espaces de Concertation Locale et leur intégration dans le **règlement intérieur** des CT partenaires.
 - o Chaque Espace de Concertation Locale est constitué d'un **comité de pilotage** (fonctionnaires, élu·e-s, représentant·e-s société civile), présidé par le conseil communal
- **Création de l'ECL**, chacun composé d'un comité de membres élu·e-s et fonctionnaires de la CT pour une part et de représentant·e-s de la société civile pour une autre part. Ils intègrent un objectif de parité entre femmes et hommes.
 - o Les représentants de la société civile intégrés dans l'ECL sont désigné·e-s, à partir de leur manifestation d'intérêt à l'appel, et, selon des critères de motivation et de disponibilité inscrits à l'appel publié.
 - o Le président de la commune désigne les représentants élu·es ou fonctionnaires selon des critères de motivation, de compétences et de disponibilité.
- **Accompagnent la structuration des Espaces de Concertation Locale**
 - o Les capacités des acteurs et actrices parties prenantes sont renforcées.
 - o Une Charte de concertation locale est élaborée.
 - o Chaque Espace de Concertation Locale est constitué de comités thématiques
- **Appuient les Collectivités dans l'animation et l'organisation des Espaces de Concertation Locale.**
 - o L'organisation, l'animation des Espaces de Concertation Locale et la production des avis consultatifs et autres documents sont soutenues.

« Un espace de concertation vient concrétiser la logique de la Constitution marocaine encourageant la participation citoyenne, en offrant aux CT un espace d'interaction sociale au sens de participation citoyenne, un outil pour s'ouvrir à leur territoire, à ses forces vives, en tant qu'instance consultative. C'est un dispositif performant qui vient structurer et animer le dialogue territorial en permettant à la société civile de jouer un rôle de catalyseur de la concertation locale » - M&D

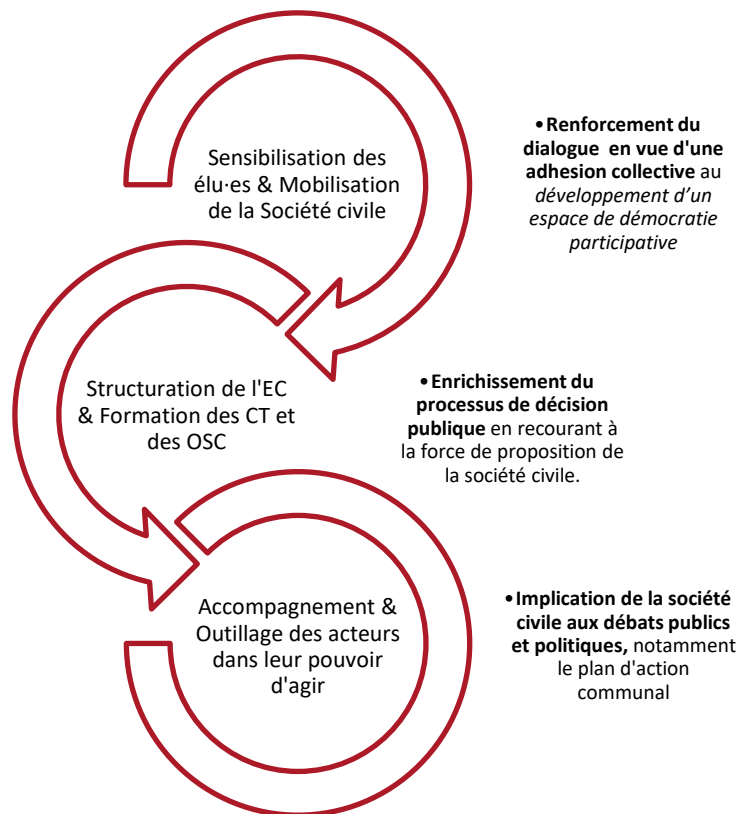
Facteurs de réussite de la démarche de concertation locale pluri-acteurs et actrices expérimentées par M&D

- **Démarche de M&D adoptée pour la mise en œuvre du dispositif de concertation locale :** Mobilisation et sensibilisation pour une appropriation collective des bénéfices de la concertation locale ; Ateliers de formation au profit des OSC et des CT ; Structuration d'un Espace de Concertation Locale associé à un processus d'accompagnement dans la durée des membres de la dynamique. « *La création et l'accompagnement des espaces de concertation locale nécessite incontestablement une adaptation dans sa mise en œuvre selon les caractéristiques des différents territoires d'intervention, notamment leur localisation – rural / urbain, mais aussi leur taille – densité / composition* » - M&D.
- **Co-production de plans d'action participatifs et de chartes de la démocratie participative.** « *La charte de concertation locale est élaborée collectivement au cours de 2 à 3 réunions. Celle-ci est ensuite proposée pour adoption finale au bureau de la Collectivité. La charte représente une feuille d'engagement et de mobilisation des acteurs dans l'espace de concertation ; elle vient définir ses*

valeurs éthiques, sa structuration et son organisation. C'est un acte d'engagement entre la CT et les membres de l'Espace de Concertation locale » - M&D.

- **Validation de la création et des chartes des Espaces de Concertation Locale** par les Conseils Communaux. La formalisation des Espaces de Concertation Locale par délibération des Conseils Communaux amorce un **long processus qui doit permettre une appropriation progressive de nouvelles pratiques** sur la base de reconnaissances mutuelles. Ces Espaces Concertation Locale doivent être amenés à s'élargir pour améliorer leur représentativité et leur inclusivité. « *A ce stade, les Collectivités partenaires seraient appelées à se positionner auprès de la Direction Générale des Collectivités Territoriales pour l'obtention du Label "Commune citoyenne"¹¹* » - M&D.
- **Accompagnement au développement de nouveaux outils promouvant la participation citoyenne dans la gestion des territoires et favorisant l'exercice des droits civils** : pétitions, avis consultatifs, notes de positionnement, Mémoires, Agenda de l'Égalité femmes-hommes, Budgétisations Sensibles au Genre, rapports parallèles, etc.

« *Les espaces de concertation locale ont été réfléchis comme des dispositifs de consultation et de participation citoyenne qui comprennent tous les outils et mécanismes de la démocratie participative (instance, pétitions, budget participatif etc.) selon les désirs et attentes des acteurs locaux et des élus communaux* » - M&D.



¹¹ Initiative pilotée par le ministère de l'Intérieur permettant aux communes adhérentes de valoriser, promouvoir et consolider leurs pratiques de démocratie participative. Il s'agit aussi d'un dispositif d'accompagnement qui offre un cadre de travail innovant pour les élus et le personnel communal. Le label décerne à la collectivité une distinction qui récompense et valorise ses efforts dans l'amélioration des pratiques de gouvernance, de consolidation de la démocratie et de renforcement de la citoyenneté et la motive pour persévérer dans cette direction. <https://www.collectivites-territoriales.gov.ma/fr/label-commune-citoyenne>



Difficultés et contraintes dans la démarche de concertation locale pluri-acteurs et actrices expérimentées par M&D

- « M&D vient accompagner chacun des espaces de concertation locale créés, notamment sur la mobilisation et formation des acteurs, l'organisation des séances et l'animation, posant la **question de la durabilité des instances actives et fonctionnelles**. La mise à disposition d'un fonctionnaire désigné comme point focal de l'EC, comme déjà réalisé dans le cadre de la gestion des BAOM (Bureaux d'Accueil et d'Orientation des Migrants), viendrait pérenniser le dispositif » - M&D.
- Les **relations de défiance** entre les représentant.e-s des Collectivités Territoriales ou des pouvoirs publics et les citoyen.ne-s sont **d'autant plus fortes chez les femmes et les jeunes** qui souffrent d'un **manque de reconnaissance et de légitimité dans la sphère politique**, tant dans le monde rural qu'en ville. « Pour les acteurs publics, les jeunesses restent caractérisées par leur potentiel contestataire et comme catégorie illégitime à la prise de décisions du fait du manque d'expérience ». En parallèle, « les difficultés d'accès des femmes et des jeunes aux espaces de gouvernance locale résultent, tout en instituant, des rapports patriarcaux de domination » - M&D.

En cela, il est **indispensable de former davantage la société civile, les élus et les fonctionnaires communaux** aux enjeux de gouvernance dans la gestion des territoires, à l'approche genre, à la concertation inclusive et à la participation citoyenne (nouveaux outils et mécanismes, nouveaux domaines d'expertise, etc.) dans l'objectif de **renforcer les compétences des membres des instances consultatives et des Espaces de Concertation Locale**, plus particulièrement.

Les apports de ces Espaces de Concertation Locales sont multiples

L'Espace de Concertation Locale est un **espace inclusif, d'écoute active et de reconnaissance mutuelle**.

Un espace inclusif qui regroupe l'ensemble des catégories sociales constitutives de la société civile, y compris les femmes et les jeunes, jusque-là exclus des instances décisionnaires et pourtant moteurs de changement. Cette interrelation apparaît indispensable pour garantir une approche coordonnée et durable du développement d'un territoire.

Un espace de connaissance de soi et des autres, en permettant à la société civile de prendre conscience de son périmètre d'action (droits et devoirs) et de s'assumer en tant que telle dans ses relations avec les CT. Réciproquement, les Espace de Concertation Locale permettent aux CT de considérer la redevabilité sociale comme une approche indispensable et favorable à leurs actions sur le territoire. Le dialogue et la concertation entre les acteurs et les actrices est une garantie pour la participation active des citoyens et des citoyennes.

Un lieu participatif de co-construction des politiques territoriales. Les synergies entre les parties prenantes ont été renforcées par l'ouverture au dialogue, l'écoute active et la mise en cohérence des réponses aux attentes, aux désirs réciproques. Par ce processus d'intelligence collective, l'Espace de Concertation Locale permet de coordonner les dynamiques locales et les connaissances empiriques adossées aux lois coutumières avec les orientations des politiques publiques portées par la Collectivité.

Les Espaces de Concertation Locale permettent de **formaliser le rapprochement entre la société Civile et les CT**. Elargir l'ouverture de ces derniers sur leur territoire, en amorçant de **nouvelles relations** entre acteurs et actrices du territoire, sur la base d'une reconnaissance formelle du rôle de la participation et de l'engagement citoyen, **pour faire face aux enjeux contemporains des territoires**.



En cela, les Espace de Concertation Locale favorisent l'appropriation des politiques publiques locales par l'ensemble des parties prenantes du territoire.

Perspectives M&D de la démarche de concertation locale pluri-acteurs et actrices expérimentées

Ces premières analyses encourageantes ne doivent pas conduire à sous-estimer les difficultés auxquelles il faut faire face pour accompagner la mise en place et le fonctionnement des Espaces de Concertation Locale. Il faut pouvoir inscrire ces actions dans le temps long, construire des relations de confiance, être attentif et attentive à toutes les paroles et à tous les acteurs et actrices des territoires. Si le chemin est parfois périlleux, l'expérience accumulée est à la fois une source importante de savoirs par et pour tous les acteurs et actrices, mais aussi de résultats tangibles prometteurs.

& & & &

Ce texte résulte d'une collaboration réunissant plusieurs intervenants de Migrations & Développement à divers titres : **Sarah DE OLIVEIRA**, Coordinatrice programme DRIM3 ; **Mohamed MANSOUR**, Chef de Pôle Mobilités & Solidarité ; **Mohamed IDHAMED**, chargé de projet ; **Belaid BOUMEDIANE**, assistant projet ; **Youssef ELHYANI**, animateur ; **Khaoula AIT KHOUYA**, Animatrice Apprentissage - Communication pour le changement - Essaimage ; **Manon RICHEZ**, Cheffe de pôle Apprentissage - Communication pour le changement – Essaimage ; **Abderrazak EL HAJRI**, Directeur M&D.

& & & &

Pour aller plus loin - Personne contact : Abderrazak EL HAJRI, abderrazak.elhajri@migdev.org

- Appel à Manifestation d'Intérêt - Espace de concertation :

<https://migdev.sharepoint.com/:w:/s/ace/EfG4t8FjqxKpVlclF47rOAB9cbKqJwOQRMTtrHPCZKdNUA?e=omzGTP>

- Charte d'un Espace de Concertation Local :

https://migdev.sharepoint.com/:w:/s/ace/ERYnc_lxHfFCjn_Wp1d_7aABkRyrQZGihyaPejf7PMm1EA?e=vV17pw