
Études

QUELLE TERRITORIALISATION DE L'ACTION PUBLIQUE ? : LES COMPETENCES RESPECTIVES DE L'ETAT ET DES COLLECTIVITES LOCALES (*)

Mohammed Amine BENABDALLAH (**)

*Professeur à l'Université Mohammed V
Rabat-Souissi*

Il ne fait aucun doute que le développement de tout pays ne se fonde pas uniquement sur des critères généraux et globaux, mais sur des indices bien précis et à même de rendre compte de la croissance économique et sociale de chaque partie du territoire. De ce point de vue, la plupart des pays évolués ont axé leurs efforts sur les moyens administratifs et financiers les plus importants à donner aux collectivités territoriales afin que celles-ci se gèrent de manière autonome et constituent non plus des entités prolongement de l'Etat, mais des unités au rôle prépondérant au sein desquelles l'efficacité de la présence de l'Etat s'évalue en grande partie par rapport à son désengagement ou, tout au moins, à la réduction de son intervention.

L'évolution de l'environnement et la complexité qui l'entoure rend des plus difficiles le climat des relations entre l'Etat et les collectivités locales qui doivent affronter les problèmes de tout ordre, économiques, sociologiques voire politiques. Dans les pays en développement, plus qu'ailleurs, cette situation est plus délicate à surmonter du fait justement des aléas économiques qui pèsent sur la grande partie de la population et qui ont une incidence indéniable au plan social. Ainsi, le développement local, sans pour autant constituer la panacée exclusive du développement harmonieux de l'ensemble du pays, s'avère-t-il, tout de même, le remède que l'on ne saurait trop recommander pour l'équilibre des territoires où l'action publique s'exprime non point seulement au nom de l'Etat, dont le rôle ne doit, en tout état de cause, jamais s'effacer complètement, mais au nom de la collectivité concernée par son propre développement.

(*) Texte de la communication présentée au colloque international « La réforme des Finances Publiques » organisé à Rabat les 12, 13 et 14 septembre 2008 par le ministère de l'Economie et des Finances et la Fondation Internationale de Finances Publiques - FONDAFIP.

(**) <http://aminebenabdallah.hautetfort.com>

Qui dit répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités locales dans le cadre d'une efficace territorialisation de l'action publique invoque nécessairement la politique de décentralisation. Mais une décentralisation doublée d'une déconcentration afin de garantir une bonne administration de proximité pour la satisfaction des besoins locaux et, en même temps, la conduite de l'action des collectivités concernées sur la base des transferts des compétences consentis par l'Etat. Néanmoins, on ne doit pas perdre de vue que la réussite de toute politique de répartition des compétences demeure tributaire de tout un ensemble de conditions dont la réunion n'est pas invariablement acquise dans le monde. A chaque pays, sont inhérentes des caractéristiques propres qui font que la répartition des compétences se caractérise tantôt par une espèce de générosité en faveur des collectivités décentralisées, tantôt, du fait de multiples contraintes, par une parcimonie telle que la décentralisation peut être réduite à sa plus simple expression.

En se référant à l'évolution de la décentralisation au Maroc et à la réflexion qui l'a accompagnée les trente dernières années, on peut remarquer que la succession des textes en ce domaine témoigne de la difficulté de la mise en œuvre d'une politique où l'intention et les buts recherchés se heurtent souvent à la réalité des faits. Sans doute, entre la charte du 23 juin 1960 et celle du 30 septembre 1976, des progrès substantiels ont été réalisés. Sans doute, au bout de seize ans, a-t-on pourvu les conseils communaux de compétences non négligeables. Mais on ne niera pas que de nombreuses difficultés ont vraisemblablement surgi ici et là pour n'inspirer une nouvelle charte du 3 octobre 2002 que quelque vingt cinq ans après celle de 1976, et qui, tout en innovant sur certains points, est demeurée fidèle à une philosophie tissée de prudence. Ce qui porte à dire que la répartition des compétences, tout en constituant une incontournable nécessité, n'est pas sans échapper à un ensemble de contraintes aux multiples facettes. Aussi, afin de s'interroger sur la territorialisation de l'action publique, et avant de se hasarder à proposer quelques éléments de réflexion, nous semble-t-il propice de faire un bref rappel de l'état des lieux.

- I -

La nécessité de la décentralisation n'est plus à démontrer ! Il y a même une tendance à dénoncer les méfaits de son absence. Sans doute est-ce une organisation dont les contours apparaissent plus visiblement du point de vue institutionnel, mais elle a l'immense vertu de contribuer à forger les comportements des administrés en fonction des besoins plus ou moins propres à leur territoire. A cet égard, il y a une relation directe entre la décentralisation structurelle et la pratique administrative. L'efficacité de la gestion n'est-elle pas tributaire du désengagement du centre qui doit se contenter d'exercer une tutelle souple qui ne plombe pas la prise de décision au niveau local ? Le sens des responsabilités ne se développe-t-il pas davantage lorsque les concernés ont à résoudre par eux-mêmes les problèmes qui se posent à eux ? Enfin, le renforcement de la décentralisation ne permet-il pas un meilleur exercice de la liberté ? Ce sont, en partie, ces interrogations qui ont dû

inspirer le législateur marocain dans l'élaboration des différents textes actuellement en vigueur.

Pour les besoins d'une telle organisation, il est des principes qui s'imposent d'eux-mêmes. Le renforcement du cadre institutionnel de la décentralisation passe impérativement par une adaptation du rôle de l'Etat aux conséquences découlant de la réforme. De ce fait, l'Etat ne doit plus se préoccuper que de ses fonctions régaliennes, notamment, le justice, la police, l'ordre public, la défense, les affaires étrangères, etc., afin de permettre aux collectivités locales d'assumer pleinement leurs compétences légalement définies. Son rôle devrait consister essentiellement dans la recherche de la réduction des inégalités des ressources entre les différentes collectivités locales.

Cependant, en parallèle, et pour justement asseoir les pouvoirs des collectivités locales, un accompagnement doit être opéré au niveau des services déconcentrés de l'Etat. Mais il est également important que les conseils régionaux aient des compétences bien précisées ; ce qui n'est pas toujours le cas.

A - Actuellement, la plupart des départements ministériels ont des services extérieurs dans les provinces ou préfectures. Sans cela, il n'y aurait point cette déconcentration indispensable à l'administration de proximité. L'article 3 du décret du 20 octobre 1993 relatif à la déconcentration administrative définit leur mission : Ils « *sont chargés, au niveau territorial, de l'exécution de la politique gouvernementale et de toutes les décisions et directives des autorités compétentes* ». En application du même décret, les ministres peuvent donner délégation aux chefs de services extérieurs et aux gouverneurs pour agir en leur nom.

Cependant, à ce sujet, il est des insuffisances que l'on ne peut se dissimuler :

D'après les travaux du premier colloque national sur la réforme administrative organisé les 7 et 8 mai 2002, il est apparu que dans le domaine de la déconcentration, divers obstacles existent.

Ainsi, malgré le nombre élevé des services extérieurs, le rôle qui leur est dévolu n'a pas encore atteint le niveau souhaité pour réaliser un vrai partenariat avec les collectivités locales et répondre aux besoins des administrés.

Parmi ces obstacles, il y a lieu de citer l'accaparement des compétences au niveau central, notamment, en matière de gestion du personnel et du budget, une méfiance trop prononcée du pouvoir central et un déséquilibre manifeste quant à la répartition des services extérieurs au niveau national.

Selon les mêmes travaux, la création de services extérieurs n'a pas suivi le rythme du découpage territorial. On relève l'absence de services extérieurs dans certaines préfectures et provinces alors que des besoins locaux, qui, au demeurant, sont les mêmes qu'ailleurs, doivent être satisfaits. A cet égard, si l'on excepte le ministère de l'intérieur et certains autres ministères, les autres administrations centrales ne couvrent selon le cas qu'environ 40 à 60 % de l'ensemble du territoire national. Ainsi en est-il de la pêche maritime, de la culture et de la communication.

En outre, les services extérieurs ne sont créés qu'au niveau des chefs-lieux de préfectures ou provinces. Rares sont les annexes administratives dans le reste du territoire de la préfecture, d'où, naturellement, l'éloignement de l'administration des administrés.

Enfin, il a été constaté une inorganisation des services extérieurs, de même qu'un déséquilibre dans la répartition des ressources humaines : en 1999, 12 % des fonctionnaires cadres se trouvent au niveau central (en France 3 % seulement) et 88 % pour l'ensemble du territoire, classés dans les échelles de rémunération inférieures à 10.

B - Un second aspect doit être signalé, il a trait au découpage régional et au rôle du conseil régional.

Du point de vue du découpage régional, qui constitue une stratégie pour l'aménagement et le développement tant de l'espace que de la société, force est de relever que diverses insuffisances le caractérisent, notamment, au niveau social.

Dans une étude menée par le ministère de l'aménagement du territoire, de l'environnement, de l'urbanisme et de l'habitat entre 2000 et 2003 portant sur l'établissement du schéma national d'aménagement du territoire et d'une charte nationale sur l'aménagement du territoire, on peut lire : « *La succession des opérations du découpage communal, depuis les années soixante, a débouché sur un grand nombre d'unités territoriales qui souffrent beaucoup du manque de compétences nécessaires constituant les bases solides d'établissement des programmes de développement. Même si les provinces et les préfectures sont mieux organisées du côté administratif, elles ne sont pas prêtes à réaliser l'articulation nécessaire entre les niveaux local et régional en matière de développement et d'aménagement du territoire. Et puisque le découpage régional est administratif, il pose aux acteurs, dans certaines régions, des problèmes liés à sa non conformité aux données humaines et aux exigences du développement et d'aménagement du territoire* ».

Par ailleurs, on peut relever que les attributions des régions sont formulées de manière délibérément imprécise. Ainsi en est-il de l'article 6 de la loi sur la région qui énonce que « *le conseil régional règle par ses délibérations les affaires de la région, et, à cet effet, décide des mesures à prendre pour lui assurer son plein développement économique, social et culturel, et ce, dans le respect des attributions dévolues aux autres collectivités locales* ». On peut également relever des formules comme « *adopte toute mesure, engage les actions nécessaires, adopte des mesures tendant à... veille à...* » qui portent à penser qu'il s'agit d'attributions qui peuvent être exercées par d'autres collectivités locales.

Il n'est pas question pour nous de passer en revue tout le texte qui régit la région, mais nous en retiendrons les compétences d'attribution, propres au conseil régional et qui sont au nombre de quatorze. Sans doute, leur analyse révèle-t-elle qu'une large partie relève également de la compétence de l'Etat. On en citera la promotion de l'emploi, l'adoption de mesures en matière de formation professionnelle, la promotion du sport, la protection de l'environnement. Mais, malgré ce recoupement qui incline à penser à une interférence d'attributions, on soulignera que tous ces domaines, même s'ils sont le propre de l'Etat,

reviennent de plein droit au pouvoir régional qui, en principe, doit adapter la politique de l'Etat aux besoins spécifiques au territoire régional.

En ce sens, justement dans le domaine de la territorialisation des politiques publiques, les collectivités locales doivent s'inscrire dans une démarche où le conseil régional doit jouer le rôle du fédérateur de tous les acteurs locaux sur la base de projets territoriaux communs. Or, à cet égard, on ne peut faire fi de l'hétérogénéité des contextes locaux, de l'inégalité des ressources et des capacités humaines où le conseil régional, ne disposant que de moyens limités, voit son rôle encore réduit par rapport à celui qu'il pourrait jouer en tant qu'entité regroupant les collectivités provinciales, préfectorales et communales.

C'est dire que, dans l'état actuel des choses, tant du point de vue de la déconcentration qui est une condition d'une décentralisation efficace répondant aux besoins de la collectivité, que du point de vue du rôle de la région en tant qu'entité regroupant des ensembles de populations qui se gèrent par elles-mêmes, la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités locales gagnerait à être repensée.

- II -

La répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités locales ne peut efficacement répondre aux besoins de développement que par un renforcement de l'unité de l'action de l'Etat et, évidemment, une implication clairement définie de celle des collectivités locales. A cet égard, il y a une nécessité de repenser les relations entre l'Etat et les collectivités locales par une redéfinition du rôle de l'Etat et un encadrement au plus haut niveau de la hiérarchie juridique.

Au plan politique, le renouvellement des relations de l'Etat avec les collectivités locales doit répondre à deux exigences : l'abandon de la vision verticale de l'organisation territoriale et son remplacement par une vision horizontale dans laquelle les collectivités locales sont considérées comme des partenaires à part entière. Ainsi, une nouvelle conception du rôle de l'Etat doit régner. Ensuite, cette conception nouvelle doit être consacrée et garantie sur le plan juridique afin que des lois interviennent pour sa mise en application et garantissent une réelle autonomie financière des collectivités territoriales.

A - Par définition, la décentralisation doit se traduire par un désengagement de l'Etat. L'illustration expressive de cet engagement se décline dans le transfert des compétences originaires de l'Etat vers les collectivités locales. Ce qui suppose non point un retrait ou une démission de l'un au bénéfice des autres, mais un partage ou, plus précisément, une division des rôles.

Or, dans cette répartition, il est une évidence que l'Etat a une position privilégiée dans la mesure où, à travers le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif, c'est lui qui exerce, à titre exclusif, la responsabilité de répartir les compétences et d'en définir les moyens d'exercice.

C'est une situation où l'Etat définit les règles de la répartition des compétences tout en étant un acteur public directement intéressé. Il y a donc lieu de dépasser cette ambiguïté de

départ et de se fixer des objectifs selon des critères bien précis que l'Etat se doit de prendre en considération :

En premier lieu, le principe de subsidiarité en vertu duquel le niveau supérieur ne devrait intervenir que dans les cas où les niveaux inférieurs ne pourraient pas exercer eux-mêmes les compétences qui leur reviennent. C'est un principe qui doit se concrétiser par une délégation aux collectivités locales de tous les pouvoirs qu'elles sont en mesure d'exercer et toutes les tâches qu'elles pourraient elles-mêmes remplir.

En deuxième lieu, le critère de simplicité selon lequel devrait être confiées à l'Etat ou aux collectivités locales des fonctions complètes. Le maintien d'un partage des rôles à l'intérieur d'une même fonction doit avoir pour corollaire que l'attribution des compétences porte sur des chaînes cohérentes de décision.

En clair, la répartition des compétences doit permettre la réalisation de trois objectifs principaux :

- La simplification, pour que la décision soit rapprochée du citoyen et que sa mise en œuvre soit opérée au moindre coût.

- Une meilleure organisation des services publics, par la suppression de l'imbrication des réglementations, des autorités et des financements croisés qui, au final, aboutissent à une situation d'irresponsabilité.

- Une dévolution des compétences qui permette d'adapter au mieux le service aux réalités locales en allégeant, mais sans les supprimer, les contrôles et avis préalables, somme toute, nécessaires à une bonne gestion des affaires publiques.

B - Quant au cadre juridique, il nous semble qu'il doit porter essentiellement sur les points suivants :

- Le principe de subsidiarité qui doit permettre aux collectivités territoriales de prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon et accomplir les missions publiques qui ne sont pas réservées par la Constitution ou par les lois aux organes des autres pouvoirs publics. Selon le même principe, la commune, en tant que collectivité de base, devrait avoir vocation à accomplir toutes les missions qui ne sont pas réservées à d'autres collectivités locales.

- Le principe du transfert simultané des compétences et des ressources qui doit permettre l'accompagnement de toute attribution de ressources au moins équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice par l'Etat. Le même principe devrait permettre également l'accompagnement de toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales par des ressources appropriées.

- Le droit de pétition qui accorde aux électeurs de toute collectivité le droit d'inscrire à l'ordre du jour du conseil délibérant toute question qu'ils souhaiteraient voir traitée.

C - Enfin, concernant le principe de l'autonomie financière qui doit faire bénéficier les collectivités locales de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi, on ne répétera jamais assez qu'il constitue l'épine dorsale de toute véritable décentralisation.

En application des réformes qui se sont succédé, la mobilisation des ressources pour les collectivités territoriales s'est opérée à travers trois importantes sources de financement. Les taxes et redevances locales, le transfert de ressources fiscales collectées par l'Etat et le recours par les collectivités locales à des ressources d'emprunt par le fonds d'équipement communal. Après la promulgation de la charte communale de 2002, une nouvelle loi est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2008 qui a eu pour effet de faire relever la quasi-totalité des impôts locaux de la compétence des élus dont le rôle est désormais de fixer le taux de chaque impôt, l'administration de tutelle n'ayant plus qu'à en déterminer la fourchette.

Néanmoins, au plan de la stratégie de renforcement de la décentralisation au service d'un développement local durable, il va sans dire que des contraintes de régulation globale nécessitent une concertation continue et organisée entre l'Etat et les collectivités territoriales dans le sens d'une consolidation des bases juridiques de l'autonomie financière locale. A cet égard, certains principes s'imposent qui consistent principalement en l'obligation d'une péréquation financière fondée sur des critères d'équité territoriale et en la préservation de l'autonomie fiscale locale en tant qu'élément essentiel de l'autonomie financière.

En guise de conclusion, et bien qu'en certains domaines, comme, du reste, celui de la territorialisation, conclure peut être emprunt de précipitation, on insistera sur le fait que le sujet de la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités publiques est de ceux où le thème de la réforme doit être constamment à l'ordre du jour. Mais il n'en reste pas moins vrai que certaines conditions constituent un ensemble de préalables à toute entreprise de désengagement de l'Etat par rapport aux collectivités décentralisées agissant et évoluant selon une politique de régionalisation planifiée dans le temps. La déconcentration et des attributions claires et bien précises aux conseils régionaux, afin de rapprocher l'administration centrale des élus locaux et, en même temps, permettre un développement harmonieux des provinces, préfectures et communes dans un cadre défini à l'échelon régional, mais sous le regard bienveillant et vigilant de l'Etat. Tous ces préalables demeurent conditionnés tant par une redéfinition du rôle de l'Etat en tant que détenteur de pouvoirs régaliens que lui seul peut exercer, que par un encadrement juridique judicieux qui institue des relations fondées sur la rationalité et les principes qui préservent l'unité de l'ensemble des collectivités territoriales.

*

* *

Indications bibliographiques

- N. Ba Mohammed, Sur le développement politique au Maroc, Revue Marocaine d'Administration Locale et de Développement (REMALD) n° 35, p. 9.
- M.A. Benabdallah, Propos sur la décentralisation territoriale au Maroc, Mélanges offerts au professeur Jacques Moreau, Economica, 2003, p. 19.
- M. Brahim, La question régionale au Maroc, REMALD, série « Thèmes actuels » n° 6, p. 35.
- F. Chahid, Territorialisation des politiques publiques, REMALD, Collection « Manuels et travaux universitaires » n° 63.
- M. El Yaâgoubi, Décentralisation et développement social au Maroc, REMALD n° 50, p. 25.
- A. Harsi, La gouvernance locale au Maroc entre la décentralisation et la déconcentration, REMALD, série « Thèmes actuels » n° 46, p. 83.
- A. Mecherfi, Autonomie et développement local dans la charte communale, REMALD, série « Thèmes actuels » n° 44, p. 14.
- H. Ouazzani Chahdi, La régionalisation et la déconcentration, REMALD, série « Thèmes actuels » n° 6, p. 53.
- M. Rousset, Démocratie locale au Maroc, Collection Confluences, 2005.
- A. Sedjari, La recomposition institutionnelle des territoires au Maroc, Mélanges en hommage au professeur Michel Rousset, PUG, 2000, p. 73.
- Rapport du premier colloque national sur la réforme administrative, 7 et 8 mai 2002.