

*

Congrès International de l'IISA

Ifrane, 13 -17 juin 2014

**Renforcement des capacités de l'administration face aux défis de la
décentralisation et de la régionalisation :**

Cas du Maroc

Communication de M. Abdelouahad OURZIK

Professeur à l'Ecole Nationale d'Administration- Rabat

Vice président de l'Observatoire Marocain de l'Administration Publique

www.ourzik3000@yahoo.fr

Renforcement des capacités de l'administration face aux défis de la décentralisation et de la régionalisation avancée :

Cas du Maroc

Introduction

Les politiques de décentralisation comportent de nombreuses exigences :

- transformation et restructuration des institutions, tant au niveau central qu'à l'échelon territorial, en raison du transfert de nouvelles compétences de l'Etat aux collectivités territoriales ;
- redéploiement des ressources humaines dans un contexte de rareté et d'austérité budgétaire ;
- besoin de faire face à la faible capacité de maîtrise d'ouvrage des administrations territoriales compte tenu des nouvelles missions qui leurs sont dévolues ;
- nécessité de développer le professionnalisme dans les métiers spécifiques aux collectivités locales.

- nécessité d'assurer l'encadrement des organes décentralisés par un double contrôle de leurs actions :

* Par le suffrage universel des populations concernées ;

* Par des organes administratifs et techniques disposant de l'expertise requise, capables de produire les évaluations indispensables à la bonne tenue du débat démocratique et au suivi des administrations centrales.

Vu sous cet angle, le renforcement des capacités du capital humain doit s'inscrire dans une stratégie globale de mise en œuvre de la politique de décentralisation, dont il constitue une articulation majeure.

Dans de nombreux pays, l'expérience a démontré que les lois édictées par les pouvoirs publics, ne peuvent à elles seules, garantir la réussite d'une politique de décentralisation. Il s'agit d'une opération complexe qui appelle un changement fondamental des mentalités, conjugué à des actions menées en profondeur sur le comportement d'acteurs multiples intervenant dans le processus de changement.

Des pays proches et amis qui ont entrepris depuis des années un processus de décentralisation, constituent pour les observateurs bienveillants que nous sommes, un fructueux laboratoire. Au moins, devons nous faire l'effort d'éviter quelques écueils le plus souvent repérés :

- Les doublons inutiles entre administrations centrales et décentralisées ;

- L'élargissement abusif du champ de compétences de chaque niveau ce qui brouille la perception du « qui fait quoi » ;
- L'obscurité budgétaire quand se mêlent des sources variées de financement permettant à celui qui ordonne la dépense de ne pas être vu comme le responsable du prélèvement fiscal nécessaire ;
- Le traitement de dossiers complexes d'aménagement et d'urbanisme à un échelon où l'expertise qualifiée fait défaut ;
- La prolifération de situations réglementaires locales de nature à créer une concurrence abusive entre les territoires ;
- Enfin, les conditions de la transparence et du débat démocratique ne sont jamais parfaites. Elles sont pourtant essentielles au bon fonctionnement des collectivités décentralisées.

Quelle est donc la démarche à suivre par les décideurs pour réussir cette transition? Dans ce domaine, il n'existe pas de solution « prêt- à-porter ». Il est important de prendre en considération le contexte politique et culturel de chaque pays, ainsi que le degré de maturité des institutions et du processus de décentralisation.

Dans cette perspective, il est extrêmement utile de tirer les enseignements de l'expérience du Maroc. Notre pays présente un contexte culturel et social différent des pays européens et la décentralisation y a été développée plus récemment. Le processus de décentralisation y est par conséquent original à plusieurs égards.

I-Contexte politique et historique de la décentralisation au Maroc

Le début du processus de décentralisation au Maroc remonte à 1959, avec le premier découpage communal.

En 1960, la mise en place d'assemblées locales élues dont les compétences étaient très restreintes avec un exécutif bicéphale et une tutelle très poussée.

L'année 1976 constitue un véritable tournant historique par une réforme profonde de l'institution communale, l'extension de ses compétences et la suppression du régime bicéphale.

Le processus de décentralisation connaîtra enfin un saut qualitatif à compter de l'année 2002.

Un amendement de la Charte communale en 2009, mettra en place une nouvelle organisation des assemblées locales, avec des compétences plus étendues.¹

¹ Au Maroc, la «Charte communale» est une loi qui édicte l'ensemble des règles relatives à l'organisation et au fonctionnement des assemblées locales ainsi que les compétences qui leurs sont dévolues.

Depuis l'année 2011, dans le sillage du « printemps arabe », le Maroc a adopté par référendum, une nouvelle constitution qui consacre la décentralisation et la régionalisation comme principe fondamental d'organisation de l'Etat.

La nouvelle constitution, confère aux collectivités locales une nouvelle génération de droits en instituant les principes de subsidiarité et de libre administration. La principale nouveauté de cette réforme, réside d'abord, dans le transfert du pouvoir exécutif aux présidents élus des assemblées régionales, provinciales et préfectorales, pouvoir qui était dévolu jusqu'alors aux Walis et Gouverneur qui sont de hauts fonctionnaires nommés par l'Etat.

La mise en œuvre de cette grande réforme constitue un véritable défi tant pour le gouvernement central que pour les élus locaux, investis désormais de très larges pouvoirs, mais soumis de plus en plus aux règles de reddition des comptes.

Dans ce contexte, le développement des ressources humaines ne peut être envisagé dans l'absolu ; il doit s'inscrire dans le cadre d'une stratégie et d'une vision claire de ce que doivent être les responsabilités de chacun des acteurs impliqués dans le processus de décentralisation.

II-Stratégie de mise œuvre de la décentralisation au Maroc

Au Maroc, le diagnostic et les réflexions menés en vue de la mise en œuvre de la réforme ont donné lieu à un programme d'action intitulé « **la commune à l'horizon 2015** ». Cette approche, fruit d'un long processus de concertation avec les élus locaux, engagé depuis 2009, est toujours d'actualité. Elle se décline en 4 axes stratégiques autour desquels la mobilisation du capital humain doit s'organiser.

1. **un État accompagnateur**, par le passage de la tutelle à l'accompagnement et des logiques sectorielles à l'action coordonnée ;
2. **un élu stratège**, appelé à définir des visions, fixer des choix et orienter les interventions par le recours à la planification stratégique, la mobilisation des partenaires et la multiplication des opérations de coopération, ainsi que l'évaluation des performances ;
3. **une administration locale performante**, par des ressources humaines qualifiées et motivées, des ressources financières mobilisées, une organisation adaptée et le recours aux modes de gestion modernes axés sur les résultats ;
4. **un cadre juridique favorable**, par l'élaboration de lois et de règlements de nature à faciliter l'exercice des prérogatives des communes, surmonter les blocages et clarifier les ambiguïtés.

Cette vision stratégique est accompagnée de nombreuses actions ayant pour finalité de doter les élus d'outils de gestion leur permettant d'assumer leurs responsabilités et d'accélérer le rythme d'exécution des projets.

Cette démarche qui a été conduite par l'administration centrale, au profit des collectivités territoriales, repose sur une offre intégrée et un processus de production et de diffusion de l'offre : conceptualisation, expérimentation, adaptation, en vue d'une généralisation et d'un déploiement progressif, ainsi que des échéances de généralisation à l'ensemble du territoire national.

Telle est, de façon succincte, la démarche engagée et mise en œuvre depuis l'année 2009.

Quel enseignement peut-on en tirer pour les étapes à venir ?

III-Enseignement tirés de l'expérience marocaine de décentralisation :

Les acquis: le Maroc dispose d'un cadre entièrement rénové : une charte communale d'avant garde, une loi sur les finances locales, une loi sur la fiscalité locale, une loi sur la gestion déléguée des services publics et une nouvelle constitution qui ouvre des perspectives nouvelles de consolidation de la démocratie locale. Ce sont autant de facteurs qui attestent d'une évolution certaine du processus de décentralisation au Maroc.

Témoigne également de l'évolution de ce processus, l'essor d'une élite politique locale (plus de 54% des élus locaux ont un niveau d'instruction de l'enseignement secondaire et supérieur)² au sein de laquelle la femme commence progressivement à occuper une place relativement importante, soit 12% de sièges des conseils communaux. La nouvelle loi électorale, fixe ce taux de parité à 30%.

Les contraintes: l'exercice de leur nouvelles compétences par les collectivités locales se heurte à de nombreux dysfonctionnements dus notamment à :

- **L'indigence des moyens humains :** la fonction publique territoriale se caractérise par un effectif de personnel pléthorique, inégalement réparti, une très faible mobilité et un système d'indemnités de fonctions très peu attrayants en comparaison avec les avantages dont bénéficient les fonctionnaires de l'Etat et des établissements publics.
- **La faible maîtrise des ressources financières et du patrimoine :** les collectivités territoriales, en particulier les municipalités, sont confrontées aux difficultés de recouvrement de leurs créances fiscales et ne tirent que très peu profit de leur patrimoine foncier et immobilier. L'absence d'incitations pour le développement de

² Les collectivités locales en chiffres, publication du ministère de l'Intérieur, Royaume du Maroc.

ressources propres associée au mode de répartition des transferts de l'Etat n'encouragent pas les élus à réaliser des performances.

- **La faible capacité de maîtrise d'ouvrage :** malgré la mise en place de programmes pilotes dans la cadre de la coopération décentralisée, de nombreuses communes continuent d'éprouver des difficultés en matière de conception et de réalisation des projets. La part des collectivités locales dans l'investissement public ne constitue, pourtant, qu'une très faible part dans l'investissement global du secteur public (entre 2% et 4% selon le mode de calcul).
- **La nécessité de renforcer la planification stratégique participative :**
Instituées par la charte communale comme un moyen de favoriser l'essor de véritables projets intégrés de territoire, la préparation et la mise en œuvre des plans communaux de développement, appellent un appui constant de la part de l'Etat, en matière de formation et d'assistance à maîtrise d'ouvrage.

Des programmes pilotes, d'accompagnement des communes ont été assurés avec l'appui d'agences internationales de développement et de coopération. Le bilan de ces actions montre que la réussite des programmes dépend étroitement du degré d'implication des acteurs et de la capacité de mobilisation du leadership local.

- **Le déficit en matière de partenariat avec le secteur privé et la société civile :** Contrairement à la démarche d'ouverture et de contractualisation engagée par l'Etat avec le secteur privé, il est reproché aux collectivités locales d'être peu ouvertes sur le secteur privé. Pourtant, la charte communale, la loi sur la gestion déléguée et la loi sur le partenariat public privé, accordent une marge de manœuvre très large et prévoient de nombreux outils favorisant le partenariat avec le secteur privé. De l'avis de nombreux élus, là encore c'est la faible capacité de gestion des administrations communales qui fait défaut.

IV- Les perspectives d'amélioration :

Le renforcement des capacités de gestion des collectivités locales ; les outils à mettre en place:

1. Le renforcement du dispositif de formation continue :

- a. Le processus de décentralisation est une entreprise de longue haleine et s'inscrit dans une vision d'ensemble. D'où la nécessité pour l'Etat de procéder à une refonte globale du système de formation des ressources humaines, tant au niveau des structures centrales de l'administration, qu'à l'échelon territorial. C'est sans doute dans cette perspective que s'inscrit le projet de

loi portant création de l'Ecole Nationale Supérieure d'Administration³. Cette institution qui est habilitée à créer des écoles régionales d'administration, a pour vocation de former des cadres supérieurs polyvalents destinés aux administrations publiques et aux collectivités territoriales.

- b. Sur un autre plan, un accent particulier doit être mis sur le développement des filières en rapport avec les métiers de la ville. Métiers dont la complexité croissante exige un grand professionnalisme en vue d'offrir aux citoyens des services et des infrastructures de qualité. C'est dans cette optique que le ministère de l'Intérieur a élaboré un projet de référentiel des emplois et des compétences et un Kit d'organisation, au profit des communes.⁴ Sur cette base, les autorités prévoient de mettre en œuvre un plan d'action stratégique de formation continue en direction des élus locaux et des fonctionnaires des collectivités locales⁵.

2-L'amélioration de l'assistance à maîtrise d'ouvrage :

Il s'agit de mettre en place au niveau central et au niveau régional un dispositif pour renforcer la gouvernance dans la fourniture de services locaux, en aidant les collectivités territoriales à installer des institutions intercommunales permettant de partager les bénéfices d'économies d'échelle et de gérer de façon professionnelle les investissements d'infrastructures et les services locaux délégués .

Dans ce cadre, la réflexion porte sur la mise en place de « **Centres de mutualisation des ressources et d'assistance à maîtrise d'ouvrage** », au profit des collectivités territoriales. Au sein de ces centres, une équipe restreinte de personnes ressources qualifiées fournira un appui direct aux élus locaux, de l'expertise et l'assistance au personnel technique dans le but de transformer leurs idées ou leurs objectifs en projets concrets. Les centres de ressources pourront également assumer un rôle moteur en sensibilisant les décideurs locaux aux programmes d'appui et aux outils existants : processus de création de sociétés de

³ Ce projet procède de la fusion d'institutions de formations existantes : l'Ecole Nationale d'Administration (ENA) dont la création remonte à 1948 et d l'institut Supérieur de l'Administration (ISA).

⁴ Cf, rapport sur le Service de l'Etat géré de manière autonome (SEGMA) publié par la Direction de la formation des cadres administratifs et techniques (DFCAT), du ministère de l'Intérieur (2009-2013).

⁵ Cf, le rapport, cité ci-dessus, précise les filières et la nomenclature des métiers devant faire l'objet d'un programme de formation et de renforcement des capacités.

développement local (SDL), rédaction de projets de conventions de cahiers des charges, montage de contrats complexes. Enfin, ces Centres de mutualisation des ressources déconcentrés pourront favoriser les échanges de connaissances et la constitution de réseaux au sein des collectivités territoriales.

3- La création de la « Maison de l' élu » : il s'agit d'une structure créée, au Maroc, à l'initiative des présidents de Régions dans le cadre d'une convention de partenariat conclue avec le ministère de tutelle. A ce jour, 4 Maisons de l' élu ont été créées au Maroc ; respectivement dans les régions de Marrakech-Tensift-El-Haouz, Tanger-Tetouan, El-Rharb Cherrarda Beni hssen. L'objectif recherché par ces initiatives est d'offrir aux élus locaux de chaque région, une plateforme commune pour la formation, le partage d'expériences et la facilitation des actions de coopération décentralisée⁶. Les maisons de l' élu sont actuellement en mode d'expérience pilote dans la perspective de leur extension à l'ensemble des régions du Royaume.

4- Le renforcement du rôle des associations d'élus locaux : les associations d'élus peuvent jouer un rôle important dans la mobilisation du capital humain. Leur action, lorsqu'elles disposent d'un leadership fort et organisé, peut constituer un relais efficace d'information et de participation des élus locaux à la conception et à la mise en œuvre des politiques publiques locales. Au Maroc, le mouvement associatif des élus locaux est très actif, malgré son besoin élevé d'encadrement et les faibles ressources dont il dispose.

A l'actif du mouvement associatif marocain, la forte présence d'élus marocains au sein des organisations internationales de gouvernements locaux, ainsi que la contribution à l'organisation de congrès internationaux, tels le Sommet « Africités » (Marrakech 2009), le Sommet mondial des Dirigeants locaux et régionaux (CGLU/ Rabat 2013)⁷. Le Maroc abrite, en outre, le siège de l'association Cités et Gouvernements Locaux Unis d'Afrique, à Rabat.

5- La contribution de la coopération internationale au renforcement des capacités des collectivités territoriales

De nombreux programmes d'appui ont été mis en œuvre au profit des collectivités territoriales, dans le cadre de la coopération bilatérale et

⁶ Cf, Rapport de préfiguration de la Maison de l' élu, 2007, PAD Maroc.

⁷ Cf, www.rabat2013.com

multilatérale. Ces programmes visent en priorité, le renforcement des capacités des institutions locales.

a. Le Programme « ART GOLD Maroc » - Appui aux Réseaux Thématiques et Territoriaux pour la Gouvernance et le Développement Local », mis en œuvre par le PNUD (2007 – 2009/2010-2014), vise la valorisation des régions à travers le renforcement des capacités, la promotion de la concertation et de la coordination au niveau de la planification locale, le marketing territorial et l'établissement de partenariats durables entre les collectivités locales du Nord et du Sud de la Méditerranée.

b. Le Programme d'Accompagnement du processus de Décentralisation Marocain : « PAD Maroc » (2005-2009), mis en œuvre par le Ministère français des Affaires étrangères et européennes et le ministère de l'Intérieur marocain (DGCL), a pour objectif de renforcer les capacités de maîtrise d'ouvrage des collectivités locales à travers la réalisation de projets élaborés et conduits en partenariat avec des collectivités locales françaises au moyen d'un dispositif expérimental d'appui aux collectivités locales dit «laboratoire des maîtrises d'ouvrage locales ».

c. Le « Projet de Gouvernance Locale »⁸ -PGL-(2005-2012), financé par L'USAID et mis en œuvre par le ministère de l'Intérieur (DGCL), dans les régions de Rabat-Salé-Zemmour-Zaer, Casablanca et Meknès-Tafilalet, a pour objectif de soutenir l'application des principes de la bonne gouvernance, notamment la performance, en renforçant les capacités humaines et financières des collectivités et en les dotant d'outils modernes et efficaces de planification et de gestion des projets de développement locaux.

d- Le Projet « Gouvernance Locale Maroc »⁹-GLM-(2006 – 2011), mis en œuvre par l'Agence Canadienne de Développement International et la DGCL, a pour finalité de renforcer les processus de gouvernance locale au Maroc. Il a été réalisé au profit de 28 collectivités locales marocaines des Régions de Tanger-Tétouan et Taza -Al Hoceima-Taounate.

⁸ Cf, www.pglmaroc.ma

⁹ Cf, www.glmaroc.org

A l'actif des programmes de coopération , il convient de noter, également, les actions d'appui aux **Commissions de parité et d'égalité des chances (CPEC)** , instituées par la Charte communale et considérées comme un des canaux de communication, d'ouverture et d'implication de différentes composantes de la société civile. Les actions de coopération consistent à accompagner les communes dans la mise en place de ces commissions et à renforcer les capacités de leurs membres.

L'apport de la coopération internationale en matière de renforcement des capacités est considérable, tant en ce qui concerne le volume des crédits mobilisés, qu'en ce qui concerne l'énergie déployée par les acteurs impliqués. La mise en œuvre opérationnelle des actions de coopération présente cependant certaines limites : Il est en effet, reproché au système d'aide internationale, l'extrême diversité de ses modes d'intervention, rarement atténuée par un minimum de coordination, la disparité dans les moyens engagés et dans certains cas, l'absence de cohérence entre l'offre des bailleurs de fonds et les besoins réels des collectivités bénéficiaires.

V- Conclusion :

Après avoir passé en revue les acquis, les forces et les contraintes spécifiques à l'expérience marocaine, il apparait que l'un des facteurs essentiels de réussite du processus de décentralisation réside dans la capacité des acteurs à préparer et à gérer le changement.

L'enseignement à tirer de ce constat, pour les réformes à venir, consiste à mettre l'accent sur les actions suivantes :

a - une excellente communication autour du projet de réforme : parce qu'il est nécessaire d'informer, de convaincre et de susciter l'adhésion des acteurs concernés et de la population, le plus en amont possible ;

b - une forte mobilisation des responsables et du leadership : parce qu'en l'absence d'une implication forte et constante des décideurs, les actions de réforme s'essoufflent et n'atteignent pas les objectifs escomptés ;

c - la formation des élus et du personnel aux nouvelles missions et aux nouveaux métiers : parce que l'exercice des compétences transférées exige un nouveau savoir faire et la maîtrise de nouveaux « processus » de gestion ;

d- la mise en place d'un statut valorisant les ressources humaines des collectivités territoriales : parce qu'en l'absence d'un régime de rémunération attrayant et une amélioration du régime de mobilité, ces collectivités ne peuvent recruter et retenir les cadres à haut potentiel ;

e- un plan de gestion de la résistance au changement et le renforcement de l'adhésion aux projets de réforme : parce que la décentralisation

comporte de nouveaux enjeux, introduit une nouvelle répartition des pouvoirs et remet en cause les anciennes pratiques.

f- La mise en place de « Centres de mutualisation », fonctionnant comme des prestataires techniques de haut niveau, apportant à la décision locale le concours indispensable pour garantir la qualité des réalisations : Ce processus permet de tirer le meilleur parti des moyens humains disponibles et d'améliore la transparence entourant l'élaboration des projets.

g- La décentralisation ne signifie pas la fin de tout contrôle. Celle-ci maintient un contrôle de légalité a posteriori et les citoyens exercent par le suffrage un contrôle périodique et global. Mais il convient que sur les questions ponctuelles d'intérêt public ou privé, le développement du droit assure aux citoyens et aux organisations de la société civile, la possibilité de recourir contre les abus éventuels.