

للدراسات القانونية والإدارية

Directeur responsable

Revue Scientifique Trimestrielle  
Spécialisé dans les Etudes Juridiques et Administratives

Etudes et Recherches

La contractualisation entre l'Etat et les collectivités territoriales à la lumière des lois organiques de 2015

*Hayat Boumaaza*

La déconcentration administrative et le partage du pouvoir financier

Abdelkader NAJI

N° spécial Juin 2020



## Sommaire

La contractualisation entre l'Etat et les collectivités territoriales à la lumière des lois organiques de 2015 Hayat Boumaaza .....	5
La déconcentration administrative et le partage du pouvoir financier Abdelkader NAJI .....	21



## La contractualisation entre l'Etat et les collectivités territoriales à la lumière des lois organiques de 2015

Hayat Boumaaza

étudiante chercheur à la faculté de droit de Salé.

Comme d'autres modalités d'action publique, la contractualisation reflète la montée progressive du pouvoir local et le retrait parallèle de l'Etat. « La contractualisation peut désigner aussi le mouvement, considérée comme souhaitable, par lequel les relations contractuelles entre des personnes se développent, se multiplient au point de devenir un mode normal ou habituel de relation entre ces personnes »<sup>1</sup>.

Le terme « contractualisation » est issu du terme « contrat » mais il est beaucoup plus large que ce dernier. Ce n'est pas seulement un acte, qui sert à la concrétisation juridique d'un accord de volonté, mais toute une activité ou un mode de relation entre des personnes<sup>2</sup>. La contractualisation entre l'Etat et les collectivités territoriales signifie la substitution de relations fondées sur la discussion et l'échange à des relations commandées par la subordination et le commandement<sup>3</sup>.

Tout comme l'Etat, Les collectivités territoriales poursuivent l'intérêt général. Mais tandis que l'Etat assure un intérêt public national, les collectivités territoriales s'occupent de l'intérêt public local. L'intérêt public local est certes subordonné à l'intérêt public national ce qui justifie les relations contractuelles entre l'Etat et les collectivités territoriales<sup>4</sup>.

Dans cette logique, les lois organiques relatives aux collectivités territoriales tendent à rééquilibrer les rôles et les moyens entre l'Etat et les collectivités. Le transfert des compétences conjugué à l'allègement des tutelles fait que les collectivités gagnent en liberté mais aussi en responsabilités par les engagements contractuelles que conditionne ce transfert.

Jean-Marie Pontier explique que le contrat devient, d'une part pour l'Etat un instrument de contrôle, d'autre part pour les collectivités locales un moyen de coordonner leurs compétences récemment acquises, lorsqu'en effet, le législateur supprime la tutelle administrative (qui est surtout de l'ordre du symbolique), la tutelle financière (bien réelle, elle réduit la tutelle

---

1 El yaagoobi (M), « contractualisation et décentralisation au Maroc », in réflexions sur la démocratie locale au Maroc, Al Maarif Al Jadida, 2007, p. 389.

2 Pontier (J-M), *le contrat de plan entre l'Etat et les régions*, presse universitaire de France, 1<sup>ère</sup> édition, 1998, p. 17

3 Ibid., p.17.

4 Ibid., p.18.

technique (d'autant plus efficace qu'elle n'était prévue par aucun texte de loi), l'autorité administrative centrale est bien obligée de trouver un autre moyen que les circulaires et instructions qui constituaient de véritables fourches caudines<sup>1</sup> sous lesquelles, bon gré mal gré, étaient obligées de passer les autorités locales. Le contrat, ou des relations de type contractuel, sont un substitut possible à la perte du pouvoir de tutelle<sup>2</sup>.

De plus, l'étude de la contractualisation trouve son intérêt pratique dans un contexte où l'imprécision de la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales est, selon M. El yaagoubi: « une des grandes plaies qui caractérisent le système administratif marocain »<sup>3</sup>. L'enchevêtrement des compétences reste une problématique centrale où la plupart d'entre elles sont exercées de manière partagée entre plusieurs collectivités territoriales et rares sont celles qui relèvent exclusivement d'une catégorie de collectivité.

Pour affronter cette difficulté, la commission<sup>4</sup> a trouvé la solution dans la technique contractuelle qui se matérialise dans toute une série de mécanismes prévus par le rapport: « une base contractuelle dument formalisée », « concertation », « partenariat », « accord ».

Les textes de décentralisation apparus en 2015 n'ont pas manqués de poser question. Cela s'explique par le caractère complexe et compliqué de l'opération de raison de l'identité des compétences de l'Etat et des régions voire même à certain degré les autres entités territoriales. Les perspectives envisagées par les textes de loi et leurs multiples amendements montrent cette ambivalence, fruit du tiraillement entre la tradition centralisatrice autoritaire et le pouvoir local, entre la volonté d'encadrer totalement leur action et une nécessaire adaptation locale pour une optimisation de l'action publique.

---

<sup>1</sup> Cette expression fait allusion romaine qui, en 321 J.C fut cernés dans un défilée appelés les fourches caudines ou FurcaeCaudinae ( par l'armée Samnite dont le chef obligea les soldats romaines à passer, courbés et les mains liées dans le dos, sous un jouge formé de fourche et lances dressées par les vainqueurs.

<sup>2</sup>Gérard (M), « Les instruments contractuels de l'aménagement du territoire dans les relations entre les collectivités publiques », p. 371-383 in « Le renouveau de l'aménagement en France et en Europe / sous la direction de Hervé Groud, Jean-Claude Némery », Paris : Economica, 1994, n°706.

<sup>3</sup>El yaagoobi (M), « contractualisation et décentralisation au Maroc », précité, p. 389.

<sup>4</sup> La Commission consultative de la régionalisation (CCR) a été instituée par le roi Mohammed VI le 3 janvier 2010 afin de proposer une conception générale de la régionalisation avancée en gardant à l'esprit toutes les dimensions y afférentes, ainsi que le rôle qui revient aux institutions constitutionnelles compétentes dans sa mise en œuvre. Cette mission a été menée par Omar Azziman.

Ce sont donc les conventions qui seront conclues par l'Etat et les régions qui détermineront dans une large mesure de façon précise les compétences et les moyens de chaque partie concernée<sup>1</sup>...Les lois organiques relatives aux collectivités territoriales, par l'appel de la commission consultative, ont pris dans leurs plis l'instrument de la contractualisation pour apaiser le chevauchement des compétences exercées en application des textes anciens. De ce fait, les compétences des collectivités territoriales, qu'il s'agisse de compétences propres, partagées ou transférées, sont désormais des compétences contractualisées.

Toutefois il ne faut manquer de mentionner que le législateur a désigné, conformément à la constitution, d'autres principes qui vont servir de base à la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales à savoir le principe de subsidiarité<sup>2</sup> et le principe de corrélation entre le transfert des compétences et le transfert des moyens<sup>3</sup>. Ce qui permettrait d'ouvrir la voie devant la technique de contractualisation qui est aussi fait partie intégrante desdits textes organiques.

Cette dernière, au-delà de son rôle majeur dans la répartition et la clarification des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales, n'est pas sans conséquences sur l'équilibre budgétaire de la collectivité territoriale. Elle ferait face aux manques de ressources dans certaines entités décentralisées par la mutualisation des moyens financiers qu'elle implique. Cependant, la multiplication des engagements financiers issus des contrats par une même collectivité peut impacter les charges budgétaires.

Avant d'aborder la problématique de l'impact de la contractualisation sur l'équilibre budgétaire des collectivités territoriales (B). Il convient tout d'abord de faire une lecture des dites compétences contractualisées(A).

A- Lecture analytique des compétences contractualisées avec l'Etat

Le législateur, dans chaque délimitation de masses des compétences, a fait appel au procédé contractuel soit directement ou indirectement, il faut juste une lecture analytique de ces compétences pour extraire l'existence de ce procédé.

#### **1- Les compétences propres**

Par principe, les compétences propres sont interdites à l'intervention de personnes autres que les collectivités territoriales. Elles sont incontournables

---

<sup>1</sup> El Yaagoubi (M), « La régionalisation avancée à la lumière du rapport de la commission consultative ». REMALD. Collections thèmes actuels n° 93, 2015, p.51

<sup>2</sup> Article 140 de la constitution

<sup>3</sup> Article 141 de la constitution

pour asseoir les bases de la libre administration.<sup>1</sup>Par contre, aucun texte juridique n'interdit que les compétences propres soient exercées par voie contractuelle entre l'Etat et les collectivités territoriales,<sup>2</sup>chaque fois que l'intérêt général l'exige.De surcroit, la planification locale est devenue une compétence propre des collectivités territoriales, notamment la commune et la région, qui doit être exécutée par voie contractuelle entre l'Etat et ces collectivités<sup>3</sup>.

De plus, L'objectif ultime du principe de libre administration selon le doyen Favoreu Louis est de protéger les libertés des pouvoirs décentralisés, dont figure la liberté contractuelle, contre l'Etat, les établissements publics et même contre les collectivités territoriales.<sup>4</sup>

Sans négliger de signaler que cette liberté de contractualisation et son indépendance à la disponibilité des ressources financières se considère comme l'instrument qui juge concrètement la gestion décentralisée des collectivités territoriales<sup>5</sup>.

Indubitablement, au Maroc, les textes sont très avancés au niveau des termes juridiques et de leur vision prospective, mais au niveau de la réalité, l'insuffisance des ressources reste parmi les grands mauxcontre lesquels se battent la plupart des unités territoriales. Un grand nombre de ces dernières, surtout celles de base, font appel aux subventions du centre. Ce qui engendre une recentralisation du rapport Etat et collectivités territoriales, d'où la nécessité de penser à donner un vrai élan à l'autonomie financière.

Les compétences propres comportent les compétences dévolues aux communes, aux provinces et préfectures et aux régionsdans un domaine déterminé de manière à lui permettre d'accomplir, dans la limite de ses ressources et à l'intérieur de son ressort territorial, les actes relatifs à ces domaines, notamment la planification, la programmation, la réalisation, la gestion et l'entretien<sup>6</sup> Pour la commune ; la promotion de développement social au milieu rural et urbain pour la province ou la préfecture<sup>7</sup> ; des missions de promotion du développement intégré et durable à travers

---

<sup>1</sup>Zair (T), « le principe de libre administration des collectivités territoriales », REMALD « thèmes actuels », n°93,2015, p.131

<sup>2</sup>El yaägoubi (M), « décentralisation et contractualisation », in « réflexions sur la démocratie locale aux Maroc », Al Maârif Al Jadida, 2007, p.

<sup>3</sup>Article 78 de la loi organique sur les communes, article 83 de la loi organique sur les régions.

<sup>4</sup>FAVOREU (L), « Libre administration et principes constitutionnels », in libre administration des collectivités locales, Economica, Paris, 1984, p.69.

<sup>5</sup>Ibid, p.69.

<sup>6</sup>Article 77 de la loi organique 113-14 relative à la commune.

<sup>7</sup>Article 78 de la loi organique n° 112-14 relatif aux provinces et préfectures.

l'organisation, la coordination et le suivi pour la région<sup>1</sup>. Par contre, aucun texte juridique n'interdit que les compétences propres soient exercées par voie contractuelle entre l'Etat et les collectivités territoriales,<sup>2</sup> chaque fois que l'intérêt général l'exige.

Plusieurs éléments montrent que l'Etat ouvre le champ la contractualisation à toutes les catégories de compétences. Notamment les compétences propres, objet de notre étude. Et si on se réfère au nombre de conventions conclus avant l'avènement des lois organiques, on comprend déjà que ceux-ci ne viennent que pour donner un cadre juridique à des relations qu'ont déjà commencé à se contractualiser.

D'abord, la constitution en consacrant « l'organisation décentralisée », qu'est une nouveauté dans le texte constitutionnel, affirme déjà qu'il y'a des entités distinctes de l'Etat par l'existence de missions différentes de celui-ci, c'est-à-dire des compétences propres. Sans pour autant que cela importe de sacrifier le caractère unitaire de l'Etat au profit d'une organisation décentralisée dans laquelle le pouvoir étatique perdrait toute compétence. La nouvelle constitution dessine un nouveau paysage politique et détermine la manière de l'administrer. Dès lors la notion de compétence propre ne peut conduire à l'absorption d'un pouvoir par l'autre, mais bien plutôt elle vise une complémentarité entre eux.

Ensuite, La question des compétences propres des collectivités territoriales est étroitement liée à celle de leur libre administration. La constitution en garantissant la libre administration par l'article 136 de la constitution marocaine<sup>3</sup>, protège par principe les compétences propres qui sont la condition sin qua non de l'existence même des collectivités territoriales.

Comme il a été déjà mentionné dans le premier chapitre, les collectivités territoriales tire leur liberté de contractualiser les compétences propres de la libre administration. Sans négliger de rappeler que cette liberté de contractualisation et son indépendance à la disponibilité des ressources financières se considère comme l'instrument qui juge concrètement la gestion décentralisée des collectivités territoriales.

Même s'exerçant dans les conditions prévues par la loi. Reste un principe gestionnaire à la main des collectivités territoriales pour l'exercice de leurs compétences propres en toute liberté. Ce principe s'applique à la fois

---

<sup>1</sup> Article 80 de la loi organique n° 111-14 relatif à la région.

<sup>2</sup> El yaagoubi (M), « décentralisation et contractualisation », in « réflexions sur la démocratie locale aux Maroc », Al Maarif Al Jadida, 2007, p.384.

<sup>3</sup> L'article 136 de la constitution marocaine de 2011 dispose : « L'organisation régionale et territoriale repose sur les principes de libre administration, de coopération, de solidarité »

aux relations des collectivités avec l'État mais aussi à celles qui lient les collectivités entre elles.

De ce fait, il ne saurait y avoir de tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre mais aussi avec respect strict de la souveraineté de l'État. Ledit principe, en occupant rang constitutionnel et magistral, s'impose au législateur et à toutes les autorités administratives.

Loin de reproduire l'analyse déjà effectuée sur la liberté contractuelle en relation avec la libre administration. Cependant, il n'est pas sans importance de rappeler l'affirmation du doyen L. FAVOREU selon laquelle : « L'objectif ultime du principe de libre administration selon le Louis est de protéger la liberté des pouvoirs décentralisés contre l'État, les établissements publics et même contre les collectivités territoriales.<sup>1</sup>

La contractualisation des compétences propres peut découler ensuite de la nature même de ces compétences qui sont devenu en nombre croissant et d'une importance économique et sociale qui se rapproche des compétences de l'État, ce qui nécessite des ressources accrues qui ne peuvent être mobilisées que par la contractualisation. La contractualisation répond à la logique du partenariat et de la coopération renforcée par le législateur dans l'économie des lois organiques. La technique contractuelle devient alors l'instrument naturel de concrétisation du partenariat est l'une des conséquences obligées du renforcement des compétences. La contractualisation permet, entre autres, à la collectivité territoriale d'obtenir des financements extérieurs pour ses propres projets... » . C'est la logique même de la libre administration qui n'implique pas seulement une liberté de gestions mais également l'obligation de recherche des ressources auprès de différents partenaires publics ou privés.

Ainsi, es compétences propres comportent les compétences dévolues aux, communes, aux provinces et préfectures et aux régions, dans un domaine déterminé de manière à lui permettre d'accomplir, dans la limite de ses ressources et à l'intérieur de son ressort territorial, les actes relatifs à ces domaines, notamment la planification, la programmation, la réalisation, la gestion et l'entretien<sup>2</sup> Pour la province ; la promotion de développement social au milieu rural et urbain pour la province ou la préfecture<sup>3</sup> ; des missions de promotion du développement intégré et durable à travers l'organisation, la coordination et le suivi pour la région<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> FAVOREU Louis : « Libre administration et principes constitutionnels », in libre administration des collectivités locales, Economica, Paris, 1984, p.69.

<sup>2</sup>Article 77 de la loi organique 113-14 relative à la commune.

<sup>3</sup>Article 78 de la loi organique n° 112-14 relatif aux provinces et préfectures.

<sup>4</sup> Article 80 de la loi organique n° 111-14 relatif à la région.

Par conséquent, à l'exception de l'interdiction de tout rapport contractuel avec un Etat étranger<sup>1</sup>, toute entité décentralisée a le pouvoir de contracter avec les autres entités territoriales, même étrangères, avec l'Etat central ou des entreprises privées en vue de la mutualisation des ressources et la réalisation des objectifs.

D'ores et déjà, cette coopération volontariste bénéficie d'une protection constitutionnelle, et les collectivités sont en principe libres d'en définir les modalités, contractuelles soient-elles ou institutionnelles. Pourtant, le choix de l'option contractuelle n'est pas absolu et fait l'objet de limites justifiées par la nécessité de concilier l'exercice de ce choix avec le respect de règles d'ordre public ainsi que des impératifs et des objectifs d'intérêt général liés à la transparence des procédures publiques et à la liberté de concurrence.<sup>2</sup>

Les compétences partagées

L'impossibilité d'une clarification des compétences des collectivités territoriales est un constat non dépassé tant le partage semble inévitable et la spécialisation marginale. À côté de ces secteurs réservés à une collectivité particulière, il en est d'autres pour lesquels tous les échelons de la pyramide sont concernés, chacun recevant une part, fixée d'une manière plus ou moins précise. C'est dans ce raisonnement que le législateur marocain a vu que le remède au schéma classique de répartition des compétences pourrait s'effectuer par le partage et la responsabilisation. Ainsi il a identifié un nombre de compétences susceptibles de se partager entre l'Etat et les entités décentralisées.

Ces compétences à partager avec les collectivités territoriales comportent les compétences dont l'exercice s'avère efficace lorsqu'elles sont partagées. Dans cette même articulation des idées, les dites compétences sont exercées par le biais contractuel, soit à l'initiative de l'Etat ou sur demande de la collectivité décentralisée composant chaque niveau territorial.<sup>3</sup>

Or chaque collectivité territoriale peut, à son initiative et moyennant ses ressources propres, financer ou participer au financement de la réalisation d'un service ou d'un équipement ou à la prestation d'un service public qui ne

---

<sup>1</sup> Voir : l'article 82 de la loi organique n° 111-14 relative à l'organisation régionale ; L'article 94 de la loi organique n° 112-14 relative à l'organisation préfectorale et provinciale; l'article 86 de la loi organique n° 113-14 relative à l'organisation communale.

<sup>2</sup> Meyer (L), « Collectivités territoriales – Intercommunalité », 2003, n° 11, novembre, Chronique, n° 14, p. 5

<sup>3</sup> L'article 88, article 87 et article 92 respectivement de la loi organique 113-14 relative à l'organisation communale; loi organique 112-14 relative à l'organisation préfectorale et provinciale; de la loi organique 111-14 relative à la région

fait pas partie de ses compétences propres et ce, dans un cadre contractuel avec l'Etat, s'il s'avère que ce financement contribue à atteindre ses objectifs.<sup>1</sup>

Pour les communes, elles exercent des compétences partagées avec l'Etat dans les domaines suivants : le développement de l'économie locale, et la promotion de l'emploi, la préservation des spécificités, la préservation des spécificités du patrimoine culturel local et son développement ;...<sup>2</sup>

Alors que pour la préfecture ou la province, elles exercent les compétences partagées entre elles et l'Etat dans les domaines de la mise à niveau du monde rural dans les domaines de santé, de formation, des infrastructures et des équipements....<sup>3</sup>.

Au sujet de la région, cette dernière exerce des compétences partagées entre elle et l'Etat dans les domaines du développement économique, Le développement rural...<sup>4</sup>.

L'objectif de l'existence de compétences partagées consiste à affermir la logique initiale des blocs de compétence, en clarifiant les champs d'intervention de chaque collectivité mais en permettant des financements croisés pour la réalisation d'un projet, à l'initiative de celle qui en a la charge : une collectivité intervient dans le cadre du bloc de compétences qui lui a été dévolu par la loi. L'unité territoriale, principalement compétente, peut solliciter des financements d'autres partenaires en tant que chef de file d'un projet. La sollicitation s'effectue essentiellement dans le cadre conventionnel.

a) Les compétences transférées

Les transferts de compétences ne peuvent avoir lieu évidemment qu'après avoir opéré une répartition des compétences entre l'Etat et les différents niveaux de collectivités territoriales. L'objectif des compétences transférées est de définir la décentralisation, en reconnaissant aux collectivités l'existence d'un domaine d'intervention autrefois « propriété » de l'Etat, les conséquences des transferts de compétences consistent

En France, les lois de 1982 et 1983 ont fait du recours au contrat le mode normal de règlement de deux séries de problèmes majeurs liés à la décentralisation : la répartition des personnels entre les services de l'Etat et

---

<sup>1</sup> L'article 89, article 88 et article 93 respectivement de la loi organique 113-14 relative à la commune ; loi organique 112-14 relative à la préfecture et province; de la loi organique 111-14 relative à la région.

<sup>2</sup> Article 87 de la loi organique n 113-14 relative à la commune

<sup>3</sup> Article 86 de la loi organique n 112-14 relative aux préfetures et aux provinces.

<sup>4</sup> Article 91 de la loi organique n : 111-14 relative à l'organisation régionale

ceux des collectivités décentralisées et la mise en œuvre des compétences nouvelles transférées aux autorités locales.<sup>1</sup>

Ainsi si l'Etat constate qu'une collectivité territoriale pourrait être chargée de certaines affaires qui ne font pas partie de leurs compétences propres par la force de la loi, il pourrait les transférer.

Au Maroc, les matières susceptibles de faire l'objet de cette démarche ont été consacrées dans chaque loi organique relative à la décentralisation<sup>2</sup>.

Il est si indispensable de noter que les compétences transférées créent une obligation de s'accorder d'abord parce qu'il faut (ou qu'il est souhaitable qu'il y ait) une coordination des actions, ensuite parce que malgré les efforts parfaitement illusoires, du législateur pour parvenir à établir des blocs de compétence, la répartition des compétences entre les différentes collectivités, parce qu'elle est condamnée à demeurer complexe et qu'elle est marquée par l'enchevêtrement, appelle inéluctablement aux accords.

Les compétences transférées comportent les compétences qui sont transférées de l'Etat à l'entité territoriale de manière à permettre l'élargissement progressif des compétences propres.<sup>3</sup>

Sur le plan communal, les compétences transférées par l'Etat sont fixés sur la base du principe de subsidiarité, Ces domaines comprennent notamment : la protection et la restauration des monuments historiques, du patrimoine culturel et la préservation des sites naturels, la réalisation et l'entretien des ouvrages et équipements hydrauliques de petite et moyenne envergure...<sup>4</sup>.

Sur le plan de la préfecture ou la province, ces unités territoriales exercent les compétences qui lui sont transférées par l'Etat, dans le domaine du développement social et la réalisation et l'entretien des petits et moyens ouvrages hydrauliques notamment en milieu rural...<sup>5</sup>.

Alors que la région et ce conformément à l'article 94 de la loi organique la régissant qui dispose que « Sont fixés sur la base du principe de subsidiarité, les domaines des compétences transférées de l'Etat à la région. Ces domaines comprennent notamment : les équipements et les infrastructures à dimension régionale, l'industrie... »<sup>6</sup>

Assurément chaque échelon territorial lui a été attribué un bloc de compétences susceptible de faire l'objet du transfert de la part du pouvoir

---

<sup>1</sup> Poulet-Gibot Leclerc (N), la contractualisation des relations entre les personnes publiques Revue française de droit administratif Dalloz mai-juin 1999 p: 554

<sup>3</sup> Paragraphe 4 del' Article 146 de la constitution de 2011.

<sup>4</sup> Voir l'article 90 de la loi organique n 113-14 relative à l'organisation communale

<sup>5</sup> Voir l'article 89 de la loi organique n 112-14 relative à l'organisation provinciale et préfectorale

<sup>6</sup> La loi organique n 111-14 relative à l'organisation régionale

central, cependant l'Etat dans son traitement de chaque échelon doit se faire en se référant à un principe tributaire à l'existence des ressources financières et humaines convenables. C'est un principe qui a une force constitutionnelle et qui a été intégré dans les organiques relatives à la décentralisation.

Il s'articule autour d'une idée magistrale qui est celle que tout transfert des compétences de l'Etat à chaque niveau territorial, il est pris en compte, au moment de cette démarche, l'existence de trois blocs de compétences et des principes de primordiales importances, à côté des procédés contractuels, permettrait une bonne articulation dans la gestion de l'administration locale. La contractualisation intervient au carrefour de l'ensemble de ces modes d'exercice de compétences par les collectivités pour tenter d'harmoniser et d'organiser l'exercice des compétences entre les différents échelons tout en respectant le principe de subsidiarité.<sup>1</sup>

B) L'impact des conventions sur l'équilibre budgétaire des collectivités territoriales

Les collectivités territoriales sont devenues des acteurs majeurs de la vie locale. Leurs compétences sont en effet en nombre croissant, ce qui nécessite des ressources accrues et une fonction publique spécifique, dont les effectifs augmentent également.

Les collectivités territoriales ont un impact économique déterminant, spécialement en matière d'investissement public. Or, l'accroissement du poids économique quotidien du secteur public local a pour conséquence de faire augmenter le niveau des budgets gérés du fait de l'accroissement des compétences des collectivités locales. Le budget est l'acte par lequel est prévu et autorisé, pour chaque année budgétaire, l'ensemble des ressources et des charges de la commune, la préfecture ou de la province et la région.<sup>2</sup>

De ce fait, les lois posaient pour les budgets des collectivités territoriales une obligation d'équilibre. Cette obligation s'est précisée avec les lois organiques relatives aux collectivités territoriales de 2015 aux termes desquelles le budget doit être en équilibre réel. La contractualisation des compétences des collectivités territoriales, elle aussi, a un grand impact sur les ressources (a) et sur les charges (b) et de ce fait sur cet équilibre.

a) L'impact sur les ressources

Depuis longtemps, les sources de financement des collectivités locales en matière d'équipement provenait essentiellement des subventions de l'Etat et à un degré moindre des ressources propres des collectivités, alors qu'elles

---

<sup>1</sup> HUGLO (B), La contractualisation des relations entre l'Etat et les collectivités territoriales, Thèse de doctorat en droit public soutenue en 2014 à Université Panthéon-Assas de (Paris II), p. 408

<sup>2</sup> Art. 144, 146 et 154 respectivement des lois organiques 111-14, 112-14 et 113-14

devaient se situer, pour assurer la réalisation des équipements, au niveau de la fiscalité, de la gestion de l'impôt, des concours du trésor public et du crédit à l'investissement. C'est pour cette raison que les collectivités locales n'arrivaient point à couvrir leurs dépenses en matière d'équipement et les moyens dont elles disposaient ne coïncidaient pas avec leurs ambitions et le rôle économique qui leur a été conféré<sup>1</sup>.

Par la contractualisation, un nouvel outil d'organisation des compétences déterminé par les structures institutionnelles et fait partie des normes de fonctionnement qui encadrent la gestion financière. L'Etat va contribuer au financement des travaux d'investissement dans le cadre des compétences partagées ou transférées aux collectivités territoriales.

Ainsi, et dans un souci de préserver l'Equilibre budgétaire des collectivités territoriales en matière de compétences transférés, La constitution impose l'obligation d'accompagner tout transfert de compétences vers les régions et les autres collectivités territoriales, d'un transfert de ressources correspondantes.<sup>2</sup> Ainsi, comme l'avait déjà indiqué, M.EL YAGOUBI : « à moyen et à long terme, la possibilité pour les collectivités territoriales d'exercer effectivement un certain nombre de compétences va changer la nature de leurs relations avec l'Etat. Avant le transfert de compétences, bien que les collectivités locales fussent théoriquement en mesure d'intervenir dès lors qu'il s'agissait « d'affaires locales », la modicité de leurs moyens associés à la réticence de l'Etat représentait un obstacle souvent déterminant. En composant financièrement les transferts de compétences, en attribuant de nouvelles ressources, l'Etat donne aux collectivités locales des raisons, des occasions et des moyens d'intervenir »<sup>3</sup>.

Sur un autre plan, La liberté contractuelle dans le cadre des compétences propres des collectivités dépend des moyens financiers qui leur sont reconnus et garantis. Le Conseil constitutionnel français a jugé en ce sens que les règles posées par la loi ne sauraient avoir pour effet de restreindre les ressources globales des collectivités locales ou même de réduire la part des recettes fiscales dans ces ressources au point d'entraver leur libre administration. C'est ce qu'on pourrait observer à travers la lecture d'une décision du conseil constitutionnel dans laquelle il affirme que les collectivités doivent conserver la liberté d'utiliser leurs ressources, leur liberté de dépenser, si bien que les dépenses obligatoires prévues par le législateur doivent être définies " avec précision quant à leur objet et à leur portée et ne sauraient méconnaître la compétence propre des collectivités territoriales ni

---

1 El Mouchtary (M), « le rôle des collectivisées locales dans le développement économiques et sociales au Maroc », *Remald*, "thèmes actuels " , n° 24, 1ere édition, 2000.p 124.

<sup>2</sup>Art. 141. De la constitution marocaine de 2011

<sup>3</sup> El yaâgoubi (M), contractualisation et décentralisation, précité, p.398-390.

entraver leur libre administration.<sup>1</sup> Par conséquent la volonté de contracter et de s'engager implique évidemment la liberté de faire mouvementer les ressources dont dispose chaque collectivité territoriale.

Au Maroc, la question de la fixation des ressources est strictement réglée par des différents textes en laissant une marge d'intervention de la part des assemblées territoriales, aussi le contentieux de l'engagement matériel ou financier n'a jamais été posé entre l'Etat et les collectivités territoriales<sup>2</sup>.

L'article 71 de la constitution précise que seul le pouvoir législatif est compétent pour fixer le régime fiscal et l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impôts.<sup>3</sup> La dépendance aux subventions de celui-ci ne laisse plus l'espace à l'émergence d'un tel conflit et fait par conséquent entrave à la sainte libre administration.

A côté des atouts juridiques que portent ces textes, le développement des ressources patrimoniales et financières des collectivités décentralisées impliquent, dans une large mesure, non seulement la mobilisation des ressources financières supplémentaires mais aussi et surtout, l'amélioration de leur gestion<sup>4</sup> en se référant à d'autres modalités d'exploitation tel que la contractualisation surtout avec l'Etat, ce qui permettrait de réussir une expansion économique du territoire, de dépasser ces problèmes et d'atteindre des objectifs majeurs du développement durable.

b) L'impact sur les charge

Il est primordial de souligner que le pouvoir de décider d'une dépense des collectivités territoriales est de la compétence de l'assemblée délibérante qui, l'exerce par le biais de son exécutif. L'acte qui consiste à décider de l'engagement la dépense locale se réalise à la "libre appréciation" de l'ordonnateur, à la suite du vote du budget, pour exécuter les dépenses inscrites et autorisées pour l'année.

Les collectivités ont montré, depuis des années, qu'elles savaient maîtriser leurs dépenses de fonctionnement. Pourtant il faut dépasser la vision purement comptable et mécanique. Leurs missions de rendre service au

---

<sup>1</sup> Conseil constitutionnel français : décision. n° 90-274 DC du 29 mai 1990.

<sup>2</sup> Certes, il n'y a pas d'impôt local idéal. Les problèmes posés par la fiscalité locale sont plus complexes que ceux posés par la fiscalité nationale. La complexité est inhérente à l'économie locale, aux acteurs intervenant dans la vie locale, à la nature de l'Etat. Un impôt local idéal n'existe pas.

<sup>3</sup> Le principe de l'exclusivité de la compétence du législateur en matière de création d'impôts nationaux et locaux a été défendu par certains auteurs sur le fondement de l'article 14 de la déclaration de 1789 : « Tous les citoyens ont le droit de constater par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la qualité, l'assiette, le recouvrement et la durée ».

<sup>4</sup> Ouhajjou (A), « les finances locales », P.43.

public se sont accrues et développée, ceux qui nécessitent d'autre mode de gestion financière. Les contrats et les conventions, en l'occurrence.

La contractualisation ouvre la porte à la diversité des acteurs et elle aboutit à la multiplication des financeurs des politiques publiques. Ce procédé consiste à éclaircir les points de vue puis accorder les divergences au niveau de ces opinions par sa base stratégique et ce pour réduire les risques de conflits. Les négociations entre acteurs locaux et acteurs centraux pour se lancer dans l'engagement financière est un atout important pour l'administration décentralisée. La négociation liée à la contractualisation appelle pour sa part « un portage commun des dossiers ». Elle engage donc le rapprochement entre acteurs publics ne se connaissant pas ou s'évitant,<sup>1</sup> même la proximité avec les représentants du pouvoir central.

Pour l'Etat, la contractualisation devient, par la même occasion, un moyen de transférer des compétences et donc un certain nombre de charges aux collectivités territoriales. De la participation à la co-élaboration, les collectivités territoriales ont connu, à travers le contrat, un réel rapprochement de l'Etat dans la responsabilité des politiques publiques<sup>2</sup> surtout au niveau de l'engagement des charges financières.

Par contre et afin d'éviter le surcharge susceptible de menacer l'équilibre budgétaire des collectivités territoriales à l'occasion de l'engagement du budget de la collectivités par la conclusion des conventions, le législateur a prévu plusieurs dispositions et mécanismes certaines d'entre elles ont trait à la sincérité des recettes et des charges qui se manifestent au cours de la préparation du budget. D'autres comme le contrôle sur les actes se font après la préparation du budget et sa présentation au visa.

Dans le même ordre d'idées, le législateur et pour garantir l'exécution du principe de la sincérité a prévu des mécanismes en vue d'organiser les prévisions budgétaires notamment qui font l'objet de contrats et de conventions sans que cela risque de mettre à la charge de la collectivité des dépenses dépassant les ressources d'une année budgétaire. D'abord, Le législateur subordonne l'engagement des dépenses relatif aux actes y compris les contrats et conventions à la disponibilité des crédits budgétaires<sup>3</sup>. Il convient donc à l'assemblée de la collectivité de vérifier sa capacité contributive au cours des négociations pour la signature d'un contrat ou d'une convention de partenariat qui peut engager les finances de la

---

<sup>1</sup>BOUTET (A), précité, P.146

<sup>2</sup>Ibid. P. 149

<sup>3</sup>Article 153 de la loi organique relative aux provinces, article 161 de la loi organique relative aux communes, 174 de la loi organique relative aux régions.

collectivité. C'est pour cette raison que la réalisation des ressources s'effectue avant celle des dépenses.

Ensuite et contrairement à la programmation selon la règle d'annualité budgétaire. La prévision des dépenses de la collectivité généralement et contractuelles selon la programmation pluriannuelle présente des atouts majeurs pour la réalisation réelle des engagements financiers issus des contrats et conventions conclues par les collectivités territoriales. Les premières expériences contractuelles en France sont battues en brèche parce que le principe de l'annualité budgétaire leurs sont appliqué<sup>1</sup>. La solidité de ce principe peut entraîner soit le déséquilibre budgétaire de la collectivité territoriale soit la non-exécution des projets qui font objets des engagements contractuels.

Dans cette logique, les lois organiques des collectivités territoriales prévoient la programmation pluriannuelle d'équipement découlant de la programmation triennale, de surcroît, la programmation pluriannuelle peut faire l'objet d'autorisation de programmes établis sur la base des excédents prévisionnels<sup>2</sup>.

Ensuite, et pour garantir l'exécution des engagements financiers selon une programmation pluriannuelles, les lois organiques prévoient que les conventions peuvent engager l'équilibre des budgets des années ultérieures<sup>3</sup>.

Ensuite, Les lois organiques relatives aux collectivités territoriales ont introduit dans leurs plis des dispositions qui vont encadrer la gestion financière de chaque collectivité territoriale et ont fait du visa l'outil de contrôle administratif. Dorénavant, ce procédé a pris place de la tutelle qui fait partie intégrante de la gestion décentralisée ancienne et les contrats passés par les unités territoriales vont y être soumis et ce par l'implication de chaque budget de celles-ci dans toute démarche contractuel.

Ainsi le budget de la collectivité doit être établi sur la base d'une programmation triennale de l'ensemble des ressources et des charges des collectivités conformément à son plan d'action. Le budget de la collectivité, ainsi préparé, doit être accompagné, lors de sa soumission à l'examen de la commission du budget, des affaires financières et de la programmation, par un ensemble de documents obligatoires tels qu'un état relatif à la

---

<sup>1</sup> De Montricher (N), le contrat comme instrument de politique publique : les cas des contrats de plan Etat- région, SLD de d'Yvonne Fortine, in la contractualisation dans le secteur public dans les pays industrialisés depuis 1980, l'Harmattan, 1999, p.269.

<sup>2</sup>Article 163 de la loi organique relative à la commune, article 155 de la loi organique relative à la province et à la préfecture, article 176 de la loi organique relative à la région

<sup>3</sup>Article 162 de la loi organique relative aux communes, article 145 de la loi organique relative aux provinces et préfectures, article 175 de la loi organique relative aux régions.

programmation triennale, un projet de performance pour l'année en question, un état portant les engagements financiers résultant des contrats et conventions signés par la collectivité.

Ainsi, et afin de préserver l'équilibre budgétaire et pour l'encadrement de la gestion procédurale et financière de la collectivité territoriale, à chaque rapport contractuel, le législateur fait appel à un procédé éminent. Ainsi pour tout projet de coopération, un budget ou un compte d'affectation spéciale de l'une des collectivités territoriales concernées sert de support budgétaire et comptable

Le budget n'est exécutoire qu'après visa du gouverneur de la préfecture ou de la province. Celui-ci peut refuser d'opposer son visa sur le budget si le contrôle relève le manque de respect des dispositions de lois organiques relatives aux collectivités territoriales, et des lois et règlements en vigueur, ou si l'équilibre du budget sur la base de la sincérité des prévisions de recette de la dépense n'est pas observé ou enfin si les dépenses obligatoires n'y sont pas inscrites.



## La déconcentration administrative et le partage du pouvoir financier

Abdelkader NAJI,

Docteur en Droit Public.

Chercheur en Sciences Juridiques et Politiques, Rabat.

### Introduction

Tout système politique quelque soit son évolution sur l'échelle de la démocratie connaît, plus ou moins, une crise d'efficacité<sup>1</sup>. L'Etat recourt à l'usage de différents procédés juridiques et techniques pour adapter son déploiement à la réalité sociologique. La déconcentration administrative en fait partie, elle consiste à confier des pouvoirs de décision à une autorité implantée localement et reliée à un pouvoir central par la règle de la subordination hiérarchique. Néanmoins, sa portée est multidimensionnelle<sup>2</sup>, elle se rapporte, entre autres, à l'instauration d'une administration de proximité, à l'implantation des relais locaux, à l'aménagement d'un partenariat territorial,...etc.

Au Maroc, ce type d'organisation administrative est mis en œuvre par deux mécanismes juridiques classiques : la délégation de pouvoir et la délégation de signature. Toutefois, la réflexion nationale sur la dynamique de la déconcentration, enclenchée dès le début des années 1990, se basait sur les inconvénients de la concentration de l'administration et le blocage d'une déconcentration opérationnelle mettant en cause la résistance de la tradition centralisatrice<sup>3</sup>.

Etant donné que l'administration territoriale marocaine est bipède<sup>4</sup>, caractérisée par la présence d'un pôle décentralisé composé de collectivités territoriales<sup>5</sup> et d'un pôle déconcentré composé de services de l'Etat<sup>1</sup> ; on

---

<sup>1</sup> David Van-REYBROUCK, Contre les élections, Babel, Actes Sud, France, 2014, p. 21.

<sup>2</sup> Mostafa FIKRI, Les leviers stratégiques d'une bonne gouvernance administrative au Maroc, Faculté des Sciences Juridiques Economiques et Sociales de Casablanca, Université Hassan II, Casablanca, 2004, pp. 45-53.

<sup>3</sup> Différentes études ont analysé la tendance centripète de l'administration marocaine, cette problématique que nous considérons comme très préoccupante aujourd'hui plus qu'auparavant a fait partie de notre essai d'analyse du pouvoir local dans son ensemble. Voir : Abdelkader NAJI, l'émergence du pouvoir local un nouveau souffle pour la démocratie au Maroc, Editions Approches, Fès, 2018.

<sup>4</sup> Abdellah EL OUZZANI, La gestion municipale au Maroc, Les presses des imprimeries de Fedala, Mohammedia, 1982, p. 231.

<sup>5</sup> Les collectivités territoriales du Royaume sont les régions, les préfectures, les provinces et les communes, article 135 de la constitution de 2011, Dahir n° 1-11-91 du 29 Juillet 2011 portant promulgation du texte de la constitution révisée, B.O. n°5964 bis, 30 Juillet 2011.

soulève la problématique suivante : la faiblesse du pouvoir déconcentré et son incapacité à accompagner le processus de la décentralisation (I). Il s'agit d'une anomalie qui interpelle la mise à niveau territoriale. Cette tâche est délicate dans la mesure où elle concerne le partage du pouvoir entre le centre et la périphérie<sup>2</sup>. Cependant, cet essai d'étude s'intéressera à l'impact des nouvelles dispositions financières de la Charte Nationale de la Déconcentration Administrative sur le pouvoir déconcentré. Ainsi, sur la base de la méthode d'analyse de contenu du texte<sup>3</sup>, de l'approche comparative avec le texte ancien du 20 octobre 1993<sup>4</sup> relatif à la déconcentration administrative et des leçons de la pratique politique nous allons montrer ces nouvelles innovations (II).

En guise de perspective nous allons proposer le mode d'articulation des pouvoirs déconcentrés selon le modèle poussé de la déconcentration administrative (III).

#### I- Le déséquilibre institutionnel territorial

On a signalé ci-dessus que la structure administrative territoriale marocaine est bipolaire où la commune représente sa cellule de base<sup>5</sup>. Toutefois, la commune n'est pas la seule institution existante au bas de l'échelle territoriale, le caïdat est maintenu en tant que structure politique parallèle. C'est un système, d'origine française<sup>6</sup>, qui prévoit l'instauration d'une structure territoriale composée de trois strates de représentation<sup>7</sup> : la commune, la province et la région qui forment le pôle décentralisé. En

---

<sup>1</sup> Ce sont « les représentations des administrations centrales aux niveaux régional, préfectoral ou provincial », article 4 du décret n° 2-17-618 du 26 décembre 2018 formant la charte nationale de la déconcentration administrative, B.O. n° 6740 du 03 janvier 2019.

<sup>2</sup> Lahcen BROUKSY, La déconcentration, ses mécanismes et ses limites, Revue Marocaine de Finances Publiques et d'Economie, n°8, Imprimerie Idouissaaden, Marrakech, 1992, p. 71.

<sup>3</sup> André D. ROBERT et Annick BOUILLAGUET, L'analyse de contenu, Que sais-je ? PUF, Paris, 2007, p. 4.

<sup>4</sup> Décret n° 2-93-625 du 20 octobre 1993, B.O. n° 4227 du 03/11/1993, p. 630. Sachant que depuis l'Indépendance l'organisation et l'orientation de l'action des services déconcentrés de l'État se basaient sur un ensemble de textes. Il s'agit, entre autres, des constitutions du Royaume, des dahirs, des décrets, des circulaires, et des lettres royales... etc. Voir Mostafa FIKRI, op. cit., pp. 68-70.

<sup>5</sup> Discours du feu Mohammed V du 8 mai 1958.

<sup>6</sup> En France, également, la structure territoriale administrative est bipolaire et à trois niveaux parallèles : il y'a d'une part la commune, le département et la région, et de l'autre il y'a une structure correspondante où il y a le préfet de la région, le préfet du département et le sous-préfet de la commune. [www2.assemblée-nationale.fr](http://www2.assemblée-nationale.fr) consulté le 11-04-2019.

<sup>7</sup> Mohammed CHRAIBI, Droits humains et autonomisation des droits culturels au Maroc, Faculté des Sciences Juridiques Economiques et Sociales d'Oujda, Université Mohammed Ier, Oujda, 2011.

position symétrique, on a le caïd ou le pacha de la commune, le gouverneur de la province et le wali de la région qui représente le pôle déconcentré.

Sachant que les deux pôles se partagent le pouvoir exécutif local, tout renforcement inégal du pouvoir d'un pôle aux dépens de l'autre provoquera automatiquement un déséquilibre territorial. En effet, la réforme<sup>1</sup> territoriale de 2015<sup>2</sup> a prévu des avancées significatives en matière de décentralisation (A). En revanche, la déconcentration administrative n'a pas suivi cette évolution (B).

A- La réforme territoriale de 2015 ou le renforcement du pouvoir décentralisé

En application de l'article 146 de la Constitution de 2011<sup>3</sup> la réforme territoriale de 2015<sup>4</sup> a réussi à édifier une administration territoriale moderne. Les lois organiques de la décentralisation ont bouleversé les conditions d'exercice du pouvoir local en redéfinissant le cadre et les moyens à partir desquels les collectivités territoriales sont amenées à gérer les problèmes et à représenter les intérêts locaux. Elles ont légitimé ces entités en tant que premiers gestionnaires des affaires locales. Ceci s'explique, en particulier, par trois procédés : premièrement, l'octroi de la qualité d'ordonnateur aux présidents des régions et des provinces<sup>5</sup>, cette attribution a été confiée auparavant au gouverneur<sup>6</sup>. Ainsi, on a assisté à la généralisation de l'autonomie financière aux trois niveaux du pôle décentralisé : la commune<sup>7</sup>, la province ou la préfecture<sup>8</sup> et la région<sup>9</sup>.

Par conséquent, le conseil de la collectivité territoriale est devenu plus libre dans la maîtrise de ses recettes et de ses dépenses, il dispose d'un budget propre pour faire face aux besoins des habitants de la dite collectivité.

Deuxièmement, le renforcement de la légitimité politique des collectivités territoriales par la généralisation du suffrage universel direct

---

<sup>1</sup> Dans le sens de notre sujet, le mot réforme revient à l'action d'établir dans une forme différente et meilleure. Dictionnaire de la langue française, Hachette, Paris, 1991, p. 1080.

<sup>2</sup> L'entrée en vigueur de nouvelles lois organiques : la loi organique n° 111-14 relative aux Régions, la loi organique n° 112-14 relative aux Préfectures et Provinces et la loi organique n° 113-14 relative aux Communes, B.O. n° 6440 du 18/02/2016. La loi organique n°11.59 concernant le mode d'élection des membres composant les conseils respectifs de chaque collectivité territoriale, B.O n°5997 bis du 22 novembre 2011 (en arabe).

<sup>3</sup>Op. cit.

<sup>4</sup> Op. cit.

<sup>5</sup> Les présidents des communes ont acquit cette qualité en 1976, Voir le dahir portant loi n° 1-76-583 du 30 septembre 1976 relatif à l'organisation communale, B.O. n° 3335 bis du 1 octobre 1976, article 42.

<sup>6</sup> Driss BASRI, L'administration territoriale : l'expérience marocaine, Bordas, Paris, 1990, p. 29.

<sup>7</sup> Article 94 de la loi organique n°113-14 relative aux communes, op. cit.

<sup>8</sup> Article 95 de la loi organique n° 112-14 relative aux préfectures et province op. cit.

<sup>9</sup> Article 101 de la loi organique n° 111-14 relative aux régions, op. cit.

comme mode de l'élection des membres de conseils locaux<sup>1</sup>. Troisièmement, les dispositions des lois organiques territoriales<sup>2</sup> ont confié à la justice, et à elle seule, la compétence de révoquer les membres de conseils des collectivités territoriales, de la déclaration de nullité de leurs délibérations ou de la suspension de leur exécution... Ce qui représente une garantie majeure tendant à renforcer l'autonomie du pouvoir décentralisé<sup>3</sup>.

Mis à part, dans le pôle parallèle, la déconcentration n'a pas été entourée de la même sollicitude que la décentralisation.

#### B- Le pouvoir déconcentré en stagnation

Certes, le processus de la déconcentration administrative a été engagé depuis l'indépendance, il a constitué une constante du discours officiel et une ambition permanente pour aménager la centralisation traditionnelle et en réduire ses effets néfastes<sup>4</sup>. Par ailleurs, les efforts pratiques entrepris dans ce sens s'estompent devant la tendance centralisatrice des administrations centrales<sup>5</sup>. C'est la conséquence d'une attraction aux traditions politiques. Il s'agit d'une forte résistance, devenue de plus en plus psychologique, qui a conduit à la production de faibles mécanismes de déconcentration.

Par conséquent, le bilan de la déconcentration administrative révèle l'existence de deux étapes successives : la première étape, qui a duré de l'indépendance jusqu'au milieu des années 1970, a été purement organique. Compte tenu de la situation qui prévalait au lendemain de l'indépendance, on s'est contenté de définir le cadre territorial de l'administration locale, asseoir les services déconcentrés et assurer leur coordination. Alors que la seconde

---

<sup>1</sup> Nonobstant, l'article 135 de la constitution de 2011 fait l'exception des provinces et préfectures dont les membres de conseil sont élus au suffrage universel indirect. Dans ce sens, l'article 102 de la loi organique n°11-59, B.O. n° 5997 bis du 22 novembre 2011, prévoit que l'élection des membres des conseils de préfecture et de province est faite par un collège électoral composé des membres des conseils communaux dépendants de la préfecture ou de la province concernée. Ce collège électoral abrite de ce fait "les grands électeurs".

<sup>2</sup> L'article 63 de la loi organique communale, l'article 64 de la loi organique provinciale et l'article 66 de la loi organique régionale.

<sup>3</sup> Cette garantie n'a pas d'égale dans l'ancienne loi n° 79-00, B.O. n° 5058 du 21 novembre 2002 2002 qui a abrogé l'ancien dahir n° 1-63-273 du 12 septembre 1963 ayant institué pour la première fois l'organisation des préfectures et provinces.

<sup>4</sup> La déconcentration administrative a été plus un leitmotiv des discours politiques que l'objet de de politique publique. Voir thèse de FIKRI Mostafa, Les leviers stratégiques d'une bonne gouvernance administrative au Maroc, Faculté des Sciences Juridiques Economiques et Sociales de Casablanca, Université Hassan II, Casablanca, 2004, p. 53 et s.

<sup>5</sup> Ce sont « les administrations des différents départements ministériels qui exercent leur mission au niveau central », article 4 du décret n° 2-17-618 du 26 décembre 2018, op. cit.

étape, qui demeure encore, a mis l'accent sur la nécessité d'une déconcentration du pouvoir de décision et des ressources<sup>1</sup>.

Ce dernier volet qui détermine la nature du pouvoir financier, a été caractérisé d'une part, par sa progression très lente et d'autre part, par sa limitation aux seules opérations de sous ordonnancement dans le cadre de la comptabilité publique et sous la forme de délégation de signature.

En effet, la déconcentration financière est hypothéquée par la faiblesse ou l'absence du pouvoir déconcentré en matière de l'engagement de la dépense, lequel reste subordonné à l'approbation préalable de l'administration centrale (marchés, contrats, conventions, etc...). Les chefs de services extérieurs ne sont que des « sous-ordonnateurs de dépenses<sup>2</sup> » ; dès lors, le statut de délégués<sup>3</sup> d'un pouvoir exercé par les services centraux des ministères affaiblit l'action des représentants des administrations centrales et crée un déséquilibre institutionnel local.

Sur le plan pratique on a relevé plusieurs fois l'incapacité des chefs de services administratifs et techniques locaux à prêter assistance aux collectivités territoriales, ils déclarent souvent l'obligation de consulter le centre. Du coup, on est en face d'une administration locale à deux vitesses, la partie décentralisée étant plus avancée que l'autre, au regard du pouvoir de décision. La gouvernance territoriale demeure unijambiste<sup>4</sup>, ce qui s'oppose au besoin aigu de la gestion de proximité des services sociaux entrepris par l'Etat, tels : l'éducation, la santé, la sécurité publique...etc<sup>5</sup>.

Au regard de cette situation et malgré la délicatesse de ce procédé, le partage du pouvoir entre les administrations centrales et leurs services déconcentrés s'impose. En fait, une mise à niveau territoriale nécessite le renforcement du pouvoir déconcentré de l'Etat.

II- L'apport de la charte nationale de la déconcentration administrative  
Suite aux directives royales ordonnant l'élaboration d'un cadre juridique permettant la réalisation d'une complémentarité décisionnelle des

---

<sup>1</sup>Mostafa FIKRI, op. cit., pp. 62-65.

<sup>2</sup> « Les chefs de services extérieurs peuvent être institués sous-ordonnateurs des dépenses pour tout ou partie des crédits mis à leur disposition », article 3 du décret n° 2-93-625 du 20 octobre 1993, B.O. n° 4227 du 03/11/1993 - Page : 630.

<sup>3</sup> « Les ministres peuvent donner délégation aux chefs de leurs services extérieurs et aux gouverneurs pour agir en leur nom dans la limite de leur compétence territoriale », ibid.

<sup>4</sup> Mohammed BRAHIMI, Décentralisation/déconcentration : quelles relations nouvelles, In Mostafa FIKRI, Les leviers stratégiques d'une bonne gouvernance, op. cit., p. 291.

<sup>5</sup>Groupe de la Banque Mondiale, Le Maroc à l'horizon 2040, Investir dans le capital immatériel pour accélérer l'émergence économique, Résumé Washington, DC, 2017, pp. 52-53.

programmes de développement socio-économique régional<sup>1</sup>, le gouvernement a procédé à l'élaboration de la Charte Nationale de la Déconcentration Administrative<sup>2</sup>. Il s'agit d'un dispositif juridique évolutif et novateur en la matière, dans la mesure où il s'oriente, dans son ensemble, vers la mise à niveau territoriale.

En relation avec ce qui précède, nous entamerons dans un premier volet le mode de déconcentration choisi par le gouvernement (A) et dans un second volet nous allons examiner l'effort mené pour le renforcement du pouvoir financier des services déconcentrés de l'Etat (B).

#### A- Le choix de la formule de déconcentration administrative

Eu égard à la nature unitaire du système politique marocain, l'étude et l'analyse des relations de pouvoir nous permettent de dire que les pouvoirs déconcentrés peuvent s'articuler selon les deux formules suivantes : la première formule est dite générale car elle s'appuie sur deux mécanismes juridiques et techniques, en l'occurrence, la délégation de pouvoir et la délégation de signature encadrés par une stricte verticalité des relations de pouvoir. Tandis que la seconde formule est dite avancée parce qu'elle prône pour le partage du pouvoir entre les deux parties<sup>3</sup>.

D'après l'analyse du texte de la charte, le choix du gouvernement a été pour la formule générale renforcée. En effet, le législateur a gardé le cadre général de la déconcentration administrative mais il a focalisé son approche sur deux principaux fondements. A savoir, la région en tant « qu'espace territorial approprié pour la concrétisation de la politique nationale de la déconcentration administrative... » et « le rôle central du wali en sa qualité de représentant du pouvoir central au niveau régional, dans la coordination des activités des services déconcentrés... »<sup>4</sup>.

En outre, il a renforcé le pouvoir financier des chefs de ces services, devenus des ordonnateurs régionaux des dépenses des administrations centrales au lieu de sous-ordonnateurs ou d'ordonnateurs délégués<sup>5</sup>.

D'ailleurs, la charte a prévu que tout schéma directeur de la déconcentration administrative doit être mis en œuvre dans un cadre contractuel, ce qui nous révèle la rigueur d'encadrement juridique de la

---

<sup>1</sup> Discours de S.M. le Roi Mohammed VI à l'occasion de la fête du trône, Al Hoceima le 29 juillet 2018.

<sup>2</sup> Décret op. cit.

<sup>3</sup> Cette formule fera l'objet d'étude au troisième volet de cet essai d'analyse consacré à la perspective, p. 10.

<sup>4</sup> Article 5 de la charte nationale de la déconcentration administrative, op. cit..

<sup>5</sup> Article 17 alinéa 3 de la charte nationale de la déconcentration administrative, op. cit.

répartition des attributions et des ressources financières nécessaires à l'action publique déconcentrée.

De plus, et sous un volet managérial, la charte a intégré le mécanisme de contractualisation dans les rapports de l'Etat avec ses services déconcentrés comme outil de planification et de financement des projets à réaliser. En effet, l'article 22 stipule dans son alinéa 3 que "les schémas directeurs de la déconcentration administrative sont mis en œuvre au niveau régional dans un cadre contractuel entre les autorités gouvernementales concernées, le wali de région ainsi que les chefs des représentations administratives régionales concernées"<sup>1</sup>.

C'est une innovation prometteuse : d'une part, elle favorisera l'efficacité de l'action des services déconcentrés et d'autre part, elle sera une garantie contre la rétention de l'administration dans le processus de la déconcentration. Ce qui montre que l'engagement de l'Etat s'est orienté vers le renforcement du pouvoir des services déconcentrés, en particulier, son volet financier. Ce qui assurera, à notre avis, l'équilibre de la structure territoriale et favorisera le développement sociopolitique de l'espace local.

B- Le renforcement du pouvoir financier : une mise à niveau territoriale

L'observation et l'analyse du fonctionnement des services déconcentrés aux différents niveaux de la structure territoriale : commune, préfecture, province et région, sous l'ancien cadre juridique relatif à la déconcentration administrative<sup>2</sup>, nous renseigne que la déconcentration administrative se heurtait, au préalable, à la contrainte financière et budgétaire.

Pratiquement, les services déconcentrés souffraient, d'une part, de la faiblesse des crédits octroyés par les ministères qui choisissaient au préalable les opérations à financer. Et d'autre part, du non transfert de crédits qui devaient accompagner le transfert des attributions et des compétences. Ce qui a été dépassé par la Charte Nationale de la Déconcentration Administrative.

En réalité, si la déconcentration des services de l'Etat repose sur l'ancien principe de " l'assortiment du transfert...des ressources financières...audits services, afin de leur permettre de s'acquitter des missions et des attributions qui leurs sont confiées"<sup>3</sup>, l'intérêt d'une bonne exécution

---

<sup>1</sup> La charte nationale de la déconcentration administrative, op. cit.

<sup>2</sup> Prévus par le décret du 20 octobre 1993, op. cit.

<sup>3</sup> Article 8 alinéa 9 de la charte nationale de la déconcentration administrative, op. cit.. C'est la même disposition prévue par l'article 3 du décret du 20 octobre 1993 relatif à la déconcentration administrative qui reconnaît que les moyens nécessaires au fonctionnement

du budget de l'Etat est certainement lié à la déconcentration financière. C'est ainsi que le décret n° 2.19.40<sup>1</sup>, en application de la charte nationale de la déconcentration administrative<sup>2</sup>, a imposé le modèle-type du schéma directeur de la déconcentration qui fixe au préalable la répartition des ressources matérielles entre les administrations centrales et les services déconcentrés<sup>3</sup>.

Le renforcement du pouvoir financier des services déconcentrés par l'octroi du pouvoir d'engagement définitif de la dépense aux responsables locaux leur permettra de rechercher l'efficacité<sup>4</sup>. D'une part, dans le choix des projets et d'autre part, dans leur exécution conformément à leur parfaite connaissance du terrain et au principe de la corrélation entre la responsabilité<sup>5</sup> et la reddition des comptes<sup>6</sup>.

Dans ce sens, ayant une valeur gestionnaire, la technique d'évaluation de l'action des services déconcentrés régionaux<sup>7</sup> est mentionnée sur la charte en tant que base de l'application du principe de la « corrélation entre la responsabilité et la reddition des comptes ». Ce procédé juridique et technique est de nature à contraindre les chefs de ces services à être plus performants et à observer plus de rigueur dans leur gestion des projets de développement.

A ce titre, on peut évoquer un exemple d'anomalie dans la gestion des crédits alloués. En effet, l'accumulation des reports de crédits de l'Etat a atteint parfois le seuil de 40%<sup>8</sup>. Selon les experts de l'Economie et des Finances ceci est dû à la faible capacité d'exécution et d'accompagnement de la part des ordonnateurs de l'effort d'investissement opéré. Par ailleurs, la pratique politique a révélé que les conflits d'intérêts ont aussi leur mot à dire sur cette question.

---

des services extérieurs, dans le cadre de leurs attributions, sont mis à leur disposition par les administrations centrales.

<sup>1</sup> Décret en date du 24 janvier 2019, B.O. n° 6746 bis du 25 janvier 2019 (en arabe).

<sup>2</sup> Décret n° 2.17.618 du 26 décembre 2018 portant charte nationale de la déconcentration administrative, B.O. n° 6740 du 03 janvier 2019.

<sup>3</sup> Voir axe n° 4 du décret en date du 24 janvier 2019, B.O. n° 6746 bis du 25 janvier 2019, p. 245, (en arabe), op. cit.

<sup>4</sup> Article 7 de la charte nationale de la déconcentration administrative, op. cit.

<sup>5</sup> Le concept de responsabilité est à la base des principes de développement durable. Ferry (Luc), 7 façons d'être heureux ou les paradoxes du bonheur, XO Editions 2016, novembre 2016, p.136.

<sup>6</sup> Voir articles 8, 24 et 38 de la charte nationale de la déconcentration administrative, op. cit.

<sup>7</sup> Voir articles 8, 24 et 38 de la charte nationale de la déconcentration administrative, op. cit.

<sup>8</sup> Ministère de l'Economie et des Finances, Rapport sur le projet de la loi de finances pour l'année 2018, [www.finances.gov.ma](http://www.finances.gov.ma) consulté le 12-04-2019.

### III- Perspective : La formule avancée de la déconcentration administrative

Alexis De Tocqueville a dit : « Dans les siècles démocratiques où nous entrons, les hommes ont le goût de l'indépendance (...) et du partage dans le pouvoir politique<sup>1</sup> ». Aujourd'hui, la pratique a révélé que le modèle classique d'autorité publique au sens vertical, du haut vers le bas, n'est plus capable de gouverner et de gérer les différences sociales. Un nouveau modèle décisionnel s'est imposé, il invite tous les acteurs à prendre part au processus de formulation et de mise en œuvre des politiques publiques. Ce postulat est inhérent à l'aspiration au partage, un comportement sociopolitique développé dans les sociétés contemporaines.

Ainsi, la formule avancée de la déconcentration administrative peut être plus en harmonie avec l'évolution rapide et multidimensionnelle de notre société, c'est un modèle qui garantit plus, entre autres, d'efficacité des services déconcentrés de l'Etat et d'allègement de la bureaucratie. C'est une formule poussée qui prévoit que l'administration déconcentrée peut être organisée en pôles interministériels chargés de grands secteurs, tels : un pôle des affaires économiques et financières, un pôle des affaires techniques (l'équipement, l'urbanisme, le transport,...etc.) et un pôle des affaires sociales (l'enseignement, la culture, le sport,...etc.). Le rôle traditionnel des services extérieurs des Ministères sera dévolu aux directions régionales de ces Ministères groupées au sein de ces pôles.

Ces directions fonctionneront sous la responsabilité des walis et sous la supervision des ministres concernés. Compte tenu de leur forte qualité de représentants du pouvoir central<sup>2</sup> et de délégués du gouvernement dans leur ressort territorial<sup>3</sup>, les walis sont les premiers responsables de l'application des lois, de la mise en œuvre des règlements et des décisions gouvernementaux et du contrôle administratif.

Dans ce sens, les directeurs régionaux sont des ordonnateurs d'attributions sectorielles ; c'est-à-dire, ils sont responsables de l'ordonnancement de dépenses des crédits alloués par le ministère concerné à l'organisation et au fonctionnement du service régional déconcentré. Tandis que le wali de la région, responsable hiérarchique de ces directeurs, est l'ordonnateur de dépenses de projets intégrés de l'Etat, objet des politiques publiques nationales multisectorielles.

---

<sup>1</sup>Alexis De Tocqueville, De la démocratie en Amérique, cité par Mahfoud LAZAAR, Réflexions sur le principe de libre administration des collectivités territoriales, REMALD n° 93, 2015, p. 139.

<sup>2</sup>Article 145 de la constitution de 2011, op. cit.

<sup>3</sup>Dahir portant loi du 15 février 1977 relatif aux attributions du gouverneur, tel qu'il a été complété et modifié, par le dahir portant loi du 6 octobre 1993.

Ce modèle avancé de la déconcentration présente l'avantage de minimiser la présence et l'impact des conflits d'intérêts et d'éviter la multiplication pure et simple de services déconcentrés et le développement d'une bureaucratie régionale sans pouvoir réel de décision ni moyens adéquats d'intervention<sup>1</sup>.

C'est, à notre avis, une formule de déconcentration administrative qui permettra la réalisation de la gouvernance synergique souhaitée. Elle est basée sur la convergence, la cohérence et la complémentarité des politiques publiques dans l'espace régional.

Conclusion :

A l'ère où la communication est à l'heure numérique, le comportement classique de la rétention des administrations centrales est défaillant.

Pour remédier à cette situation, le Maroc poursuit son engagement irréversible dans le processus du renforcement de l'édifice démocratique local. La Charte Nationale de la Déconcentration Administrative a enregistré le début d'un partage du pouvoir financier entre l'administration centrale et les services déconcentrés. C'est un grand défi que les administrations centrales sont tenues de relever par leur engagement positif dans l'application et l'exécution de ces nouvelles dispositions juridiques en vue de l'instauration de ce modèle de déconcentration permettant de soutenir la dynamique de la régionalisation avancée.

Le gain de ce défi constituera, à notre avis, un nouveau souffle pour la démocratie au Maroc.

---

<sup>1</sup>Groupe de la Banque Mondiale, Le Maroc à l'horizon 2040, ibid.