

La Régionalisation avancée : fondements et principes constitutionnels

**Etudes sélectionnées
et documents**

LES NOUVEAUX MODES DE GOUVERNANCE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES À LA LUMIÈRE DES NOUVELLES LÉGISLATIONS

Zineb SITRI

Enseignante-chercheur à l'Institut national d'aménagement et d'urbanisme, Rabat

Introduction

Les impératifs de bonne gouvernance et de démocratie participative obligent à repenser les missions des pouvoirs publics à l'échelon national, régional et local. Ces exigences impliquent des réformes destinées à moderniser l'action publique au moyen de nouvelles alliances et de nouveaux partenariats entre l'Etat, les collectivités territoriales, le secteur privé et la société civile.

Dans ce contexte, on assiste à une sorte de revalorisation de l'action publique territoriale et ce, en vertu de la Constitution de 2011 qui a scellé le choix politique de la régionalisation avancée, entendue comme une «régionalisation non pas administrative, mais constitutionnelle, c'est-à-dire à la lisière de la décentralisation et du fédéralisme (1)». Le nouveau texte constitutionnel laisse également place aux principes novateurs de libre administration, de coopération et de solidarité des collectivités territoriales.

Certes cette dynamique actuelle est la résultante d'un long processus de décentralisation à la fois progressive et prudente car soumise à l'héritage d'une tradition centralisatrice mais elle nous conduit à appréhender ces territoires institutionnels proprement locaux (la région, la province, la préfecture, la commune) en tant que lieu de déploiement des projets de développement territorial et d'expression privilégiée des identités régionales et locales.

(1) Benabdallah M.A., «De la régionalisation constitutionnelle et du respect de la souveraineté nationale», texte de la communication présentée à l'occasion du colloque «Les enjeux constitutionnels de la régionalisation: perspectives marocaines et expériences étrangères», organisé par l'Association marocaine de droit constitutionnel, les 24 et 25 mars 2006 à la Faculté de droit de Rabat-Agdal, p. 1.

Les nouvelles lois organiques relatives aux collectivités territoriales s'inscrivent dans ce cadre et augurent d'un repositionnement de ces institutions sur le plan de leurs configurations et de leurs compétences.

Toutefois, l'intérêt porté à ce changement ne se limitera pas au niveau du débat politique (carte politique issue des élections) et des implications juridiques (formulations et effets), il concernera également les modes de gestion et les interactions que ces collectivités territoriales auront à entretenir avec leur environnement.

A ce niveau, les nouvelles législations offrent de nouveaux outils et mécanismes devant permettre ces institutions de s'acquitter de leurs missions et d'interagir entre elles et avec les autres acteurs. D'une part, la subsidiarité, la progressivité et la contractualisation serviront de principes directeurs pour structurer les rapports entre l'Etat et ces collectivités et donner ainsi corps aux mouvements de la régionalisation avancée et de la décentralisation renforcée. D'autre part, le pilotage politique (organe délibérant et commissions thématiques), le management opérationnel (organes dédiés de gestion) et les formes de partenariats conventionnel et institutionnel (2) (groupements de collectivités territoriales, sociétés de développement local...) permettront de professionnaliser l'action publique territoriale.

Cette contribution vise à analyser la portée des évolutions en cours en matière de gouvernance des collectivités territoriales en mettant l'accent sur les enjeux sous-tendant leur refonte législative (I) et sur la consistance des nouveaux modes de gouvernance de ces institutions venant juste d'être annoncés ou encore à l'heure de l'expérimentation (II).

I. Les enjeux du repositionnement des collectivités territoriales

Des enjeux internes

La constitutionnalisation du modèle décentralisé de l'organisation administrative du Royaume et du principe de libre administration des collectivités territoriales répond à plusieurs exigences mais elle intervient cependant dans un contexte marqué par l'amplification des écarts de développement entre les collectivités territoriales parallèlement à la montée en puissance de nouveaux acteurs à côté de l'Etat central en matière d'organisation économique et sociale.

En effet, les disparités territoriales, les limites budgétaires et l'importance des coûts des projets de développement à réaliser rendent nécessaire le recours à des mécanismes de négociation, du partage des responsabilités (juridiques, financières et opérationnelles) et de la mutualisation des moyens dans le cadre d'une contractualisation des politiques

(2) Pour en savoir plus, v. Sitri Z., «Partenariats public-privé au Maroc: soubassement juridique d'un mode de gouvernance alternatif», article publié par le Centre Jacques Berque, *les Etudes et Essais*, n° 26, février 2015.

publiques. Dénuee de tout encadrement juridique, cette contractualisation a pris la forme d'un conventionnement sous différentes appellations à l'image des contrats programmes ou conventions cadre de partenariat concernant des politiques publiques sectorielles (3).

A cet égard, il importe de souligner que les projets de développement – prévus par ces politiques publiques sectorielles et décidés au niveau central – acquièrent de plus en plus une assise territoriale. Les collectivités territoriales deviennent ainsi des partenaires privilégiés des instances centrales et servent de réceptacles d'implémentation de leurs actions et programmes.

Toutefois, la territorialisation des politiques publiques doit se traduire par une réorganisation profonde de l'appareil d'Etat à travers une politique de décentralisation qui confère à ces collectivités des compétences plus étendues et leur permet de participer à l'élaboration des politiques publiques (4).

En effet, l'Etat n'ayant plus l'exclusivité des politiques publiques, celles-ci reposent de plus en plus sur la participation des collectivités territoriales et sur celle de divers organismes publics. Elles profitent également du concours du secteur privé et s'appuient localement sur le milieu associatif qui sert de relais vers les populations concernées, dont la participation conditionne le succès des actions entreprises.

Grâce à cette dynamique, les politiques publiques « territoriales » permettraient de repenser les fondements et les formes de l'action publique. En effet, conçues à partir de projets de développement, elles s'inscrivent dans le cadre général de la réforme de l'Etat. Les politiques publiques « territoriales » sont désormais conçues en tant qu'expression « située » de la volonté publique de faire et de transformer la réalité locale des territoires grâce à l'implication des acteurs territoriaux et au moyen d'outils juridico-financiers permettant d'allouer de façon optimale les ressources publiques et privées pour le développement des territoires.

En effet, il ne s'agit pas seulement de territorialiser les politiques publiques en déclinant les orientations centrales à l'échelon local sous un angle exclusivement sectoriel, il est plutôt question de puiser dans les diverses potentialités et autres besoins spécifiques de ce même territoire, les fondements mêmes du développement territorial visant la relance de l'attractivité et de la compétitivité régionale.

L'enjeu de cette dynamique territoriale est mis en évidence par la transversalité de ces politiques territoriales et par l'interdépendance des acteurs chargés de leur conception et

(3) Contrats programmes Vision tourisme 2020, Maroc Vert, Emergence, Maroc numérique...

(4) Sabine Planel, « Transformations de l'Etat et politiques territoriales dans le Maroc contemporain », *l'Espace politique* [En ligne], 7 | 2009-1, mis en ligne le 30 juin 2009, consulté le 26 décembre 2013. URL : <http://espacepolitique.revues.org/1234> ; DOI : 10.4000/espacepolitique.1234.

de leur mise en œuvre. En effet, le spectre de ces politiques ne se limite pas à un secteur déterminé, il est inhérent au développement territorial tout azimut et recouvre ainsi une diversité d'actions relatives à l'aménagement du territoire, à l'urbanisme, à la régulation foncière, à l'action socioculturelle, à l'emploi, à l'habitat, aux services et équipements de base, etc.

Aussi, les politiques territoriales renvoient à une exigence citoyenne. En témoigne le rôle grandissant de la société civile sur le terrain des politiques de développement humain (expérience de l'Initiative nationale de développement humain en tant que dispositif de participation citoyenne) et dont le nouveau statut constitutionnel lui confère une place de choix dans le processus de mise en œuvre des politiques territoriales. En outre, la consécration constitutionnelle du droit d'accès à l'information et l'exception d'inconstitutionnalité des lois bien que non encore opérationnels témoignent également de cette prise citoyenne sur la chose publique.

Toutefois, les politiques territoriales se heurtent au poids des problèmes à résoudre, aux difficultés budgétaires et au manque d'articulation des actions des différents acteurs notamment en termes d'allocation des ressources et de choix des modes de faire. D'où la nécessité de gérer cette complexité en inscrivant ces politiques dans une dynamique de gouvernance (5).

Ce paradigme renvoie à « la structure de pouvoir d'une institution qui est intégrée dans un environnement large et complexe qui ne peut pas être dominé. Cette institution voit son activité et ses performances être tributaires des relations qu'elle noue de manière contractuelle et paritaire avec les différents éléments composant son environnement (6) ».

En effet, dans un monde où les dispositifs de partenariat rappellent le déclin de l'action unilatérale de l'Etat et où la participation du secteur privé et de la société civile est de plus en plus la norme, le paradigme de « gouvernance » définit mieux les processus par lesquels les acteurs institutionnels et les simples citoyens règlent collectivement leurs problèmes.

Dans ce contexte, il semble que les politiques publiques territoriales deviennent de plus en plus la résultante d'un construit collectif auquel ces acteurs participent. C'est dans ce sens que l'approche linéaire centre périphérie, remise en cause, fait place à une approche multi-acteurs où le local interagit avec les acteurs habituellement décisionnaires aux niveaux de la prévision et de l'exécution des politiques publiques (7).

(5) V. Delpérée F., « La gouvernance en tout sens », in *Elites, gouvernance et gestion du changement*, s/d Sedjari A., éd. l'Harmattan, 2002, p. 45-56, p. 52.

(6) Rocordel P., « La gestion publique locale : partenariat et performance : une étude empirique sur 20 communes-centres d'agglomération françaises », *Revue d'économie régionale et urbaine*, n° 3, 1997, p. 426, cité par Carassus D., « La ville comme lieu de gouvernance », in *les Politiques de la ville, intégration urbaine et cohésion sociale*, s/d Sedjari A., éd. l'Harmattan, 2006, p. 99-122., p. 115.

(7) Carassus, *op. cit.*, p. 115.

Dans ce sens, l'analyse par la gouvernance permet de renverser la perspective classique des politiques publiques qui attribuait aux seuls acteurs institutionnels « classiques » la compétence de produire des politiques publiques, pour lui substituer une perspective à priori plus ouverte à l'implication de tous les acteurs. La notion de gouvernance permet ainsi de « désinstitutionnaliser » l'analyse des politiques publiques en ouvrant la focale sur l'ensemble des acteurs qui participent à la construction et au traitement des problèmes collectifs (8).

La gouvernance participe de démarches interactives de concertation et de partenariat autour d'intérêts communs entre des acteurs publics et privés pour la réalisation de projets collectifs de développement que seules les institutions officielles ne pourraient atteindre.

Il s'agit d'un processus de coordination « qui influence les interactions sociales, politiques et administratives signifiant que de nouvelles formes de gouvernement interactif sont nécessaires (9) » et qui « permet de reconnaître la fragmentation, l'incohérence et suggère de mettre l'accent sur les formes de coordination verticale et horizontale de l'action publique. Il permet de mieux prendre en compte la capacité stratégique des acteurs, la diversité des processus de légitimation, la dynamique de négociation entre acteurs » (10).

Cette mise en perspective permet de mieux définir les rôles et les responsabilités de chaque acteur de façon à favoriser la cohérence des politiques publiques et l'intégration entre les secteurs. Cela passe par une coordination entre les différentes autorités locales et entre les élus et les différents conseils ou organismes régionaux dotés d'attributions fonctionnelles ou sectorielles. Il s'agit également d'adapter les niveaux de prise de décision aux problèmes locaux qu'il faudrait traiter dans leur complexité en tenant compte des liens et des interactions existant entre eux.

En faisant place à des pratiques de co-décision, de co-production et de co-gestion (11), il s'agit « non plus de gouverner sur un mode de domination dans une relation centre-périphérie et selon un modèle institutionnel, mais d'associer les partenaires locaux à la décision et à la réalisation de l'action publique (12) ».

(8) Leresche J.P., « La gouvernance urbaine comme enjeux de durabilité », in *Vues sur la ville*, n° 3, juin 2002, p. 3, cité par Lhafi M., « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine : cas de la ville de Salé », thèse de doctorat en gestion, Université Mohammed V, Rabat, Faculté des sciences juridiques, économiques et sociales, 2006-2007, mai 2007, p. 25.

(9) Kooiman J., Van Vliet M., « Governance and public management », in *Managing public organizations-Lessons from contemporary european experience*, Edited by K.A. Eliassen and J. Kooiman, SAGE Publications, 1993, p. 64, cité par Carassus D., *op. cit.*, p. 114.

(10) Le Gales P., « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », in *Revue française des sciences politiques*, 1995, vol. 45, p. 57-95, cité par Lhafi M., *op. cit.*, p. 24.

(11) Cf. Uhaldeborde J.M., « Partenariat public privé et efficacité économique : les aléas d'une complémentarité antagonique », in *Partenariat public-privé et développement territorial*, s/direction d'Isabelle Chatric et Jean-Michel Uhaldeborde, *Revue d'économie financière*, hors série, 1996, p. 70, cité par Carassus D., *op. cit.*, p. 116.

(12) Carassus D., *op. cit.*, p. 116.

Par ailleurs, la gouvernance territoriale acquiert une dimension stratégique au regard des effets pervers de la mondialisation sur les territoires en ce sens où elle offre à ces derniers les conditions d'amélioration de leur compétitivité et de leur repositionnement interne et externe.

Des enjeux externes

L'ouverture de l'économie nationale à la concurrence internationale, les délocalisations industrielles, la mise en mouvement des pôles de croissance, l'accélération de l'urbanisation et ses impacts sur l'environnement à l'échelle mondiale, ainsi que la transition vers une économie fondée sur le savoir et l'avènement de la société de l'information obligent les territoires à déployer des efforts de reconversion afin de préserver leur capacité compétitive.

En effet, la compétitivité et la qualité de vie constituent à la fois des avantages comparatifs et des facteurs de soutenabilité du développement territorial en ce sens où les régions et les villes doivent être capables de soutenir la concurrence et par ailleurs, l'agrément du cadre de vie constitue un atout majeur de leur compétitivité (13).

Dans ce contexte, les accords de libre échange que le Maroc a conclus avec ses partenaires arabes, africains, européens et américains témoignent de la volonté de l'Etat de s'ouvrir sur ce monde en mouvement en tirant profit des opportunités d'investissement que ces alliances permettent de formaliser. Aussi, mouvement de la mondialisation aidant, ces engagements internationaux impliquent une mise en valeur des territoires régionaux et locaux appelés à assumer un rôle d'acteurs essentiels de l'économie mondiale, satisfaire aux conditions d'implantation des investissements et offrir une meilleure qualité de vie à leurs habitants.

Ce rôle est d'autant plus important que la mondialisation et les mutations technologiques peuvent exacerber les disparités socio-économiques entre les territoires et aggraver le risque de désintégration et d'exclusion sociale.

Pour être compétitifs, les ^{échelons} territoriaux régionaux et locaux doivent être dotés d'un potentiel économique à forte valeur ajoutée, de réseaux de communications et d'une capacité institutionnelle à mobiliser à long terme les ressources publiques, privées et collectives pour concevoir et approuver des stratégies de développement économique et social. Ils doivent disposer de réseaux de liens avec les composantes de leur environnement dans le cadre d'alliances internationales.

Une étude récente montre que cette coopération internationale à l'échelle des régions « agit surtout comme un levier pour assurer l'expertise qui manque (au conseil régional et à son personnel) dans les différents domaines du développement. Les conseils qui ont le plus

(13) Mieux vivre dans la ville, *le Rôle de la gouvernance métropolitaine*, Editions de l'OCDE, Paris, 2001, p. 11.

été sensibles à cette question ont été les instigateurs d'une coopération avec des conseils régionaux bénéficiant d'expertises dans des domaines spécifiques (14) ».

II. La consécration législative de nouveaux modes de gouvernance territoriale

Le principe de libre administration

Ayant valeur constitutionnelle s'imposant au législateur et à toutes les autorités administratives, le principe de libre administration des collectivités territoriales est repris dans les projets de lois organiques régissant ces institutions. Il conditionne l'effectivité de la décentralisation et traduit sur le plan juridique l'autonomie locale des collectivités territoriales dans ses différentes dimensions organique, institutionnelle, fonctionnelle et financière.

Si d'aucuns estiment que la libre administration préexiste à la consécration constitutionnelle dans la mesure où les collectivités territoriales disposaient d'un pouvoir réglementaire, c'est au niveau de sa définition et de son effectivité que l'intérêt doit être porté.

D'une part, ce principe pose le problème de détermination tant de l'espace que des limites de la liberté accordée. D'autre part, son effectivité se heurte à l'impossibilité pour ces collectivités territoriales de recourir aux moyens d'exécution « forcée » de leurs décisions ou encore de créer des postes budgétaires (encore apanage de l'Etat).

De plus, et malgré le remplacement de la tutelle par le contrôle administratif et une juridictionnalisation des sanctions lourdes, on constate que le législateur a changé les appellations en maintenant le cœur du dispositif. En effet, la tutelle est traduite par le mécanisme de transmission de tous les actes au gouverneur pour contrôle (actes réglementaires) ou pour information (actes individuels) et par l'impossible exécution automatique des décisions communales.

De même, la suspension des décisions de ces collectivités territoriales dans le cadre d'un recours au juge des référés semble être attentatoire au principe de libre administration puisque les décisions desdites collectivités doivent bénéficier d'une présomption de légalité.

Quoiqu'il en soit, le principe de libre administration doit permettre une protection tant à l'égard des empiétements de l'État que des atteintes du législateur lui-même et suppose l'octroi de moyens et de modalités d'exercice des compétences à l'image des principes de subsidiarité et de contractualisation.

(14) C'est notamment le cas de l'Aquitaine et des produits du terroir, du département de l'Hérault et de la problématique de l'eau, de la région Provence Alpes Côte d'Azur (PACA) et des parcs naturels... Cf. Iraki A., Tamim M., « La région : bilan économique et territorial », in *GéoDev.ma*, vol. 1, 2013, p. 9.

Le principe de subsidiarité

Principe fondamental de la nouvelle action publique, la subsidiarité implique la recherche du niveau le plus pertinent et le plus proche des citoyens en termes de prise de décision, de répartition des responsabilités et de mise en œuvre des programmes d'action. Concrètement, elle désigne le principe selon lequel une responsabilité doit être prise par le niveau inférieur d'autorité publique compétent pour résoudre le problème.

En d'autres termes, ce principe conduit à ne pas faire à un échelon plus élevé ce qui peut être assuré avec la même efficacité à un échelon inférieur. En dehors des compétences qui lui sont propres, le niveau supérieur n'intervient que si son action est plus efficace que celle conduite par le niveau le plus bas ou dans le cas où le problème excède les capacités de ce dernier.

Au-delà de sa signification, la subsidiarité constitue un principe de régulation des rapports entre l'Etat et les collectivités territoriales. Pour preuve, les projets de lois organiques y afférentes citent expressément ce principe en matière de répartition et d'exercice de certaines compétences dévolues aux instances élues. A la lecture de ces textes, on aura compris que l'Etat ne s'opposera plus à transférer certaines de ses prérogatives aux collectivités territoriales lorsqu'il considère qu'elles sont mieux à même de les assumer, compte tenu de leur proximité aux citoyens.

Le principe de contractualisation

La contractualisation est un principe politique et gestionnaire permettant d'articuler les rapports entre l'Etat et les collectivités territoriales et entre les collectivités territoriales elles-mêmes et de mettre en cohérence les politiques publiques (15). Concrètement, contractualiser permet de s'assurer que les objectifs du partenariat et les moyens définis sont partagés par les différents partenaires, fixer les règles du jeu entre les acteurs et de clarifier leurs responsabilités et leurs obligations réciproques.

Il s'agit moins d'une formalisation des engagements de cocontractants que d'un processus de coopération entre partenaires qui affichent une volonté partagée d'atteindre des objectifs en commun, sur la base d'un calendrier de réalisation et la définition de contributions conjointes des acteurs concernés.

En effet, la contractualisation dont il est question ici ne s'accorde pas avec la conception classique de l'engagement synallagmatique applicable en droit privé ou en droit administratif, elle correspond plus à des engagements politiques que juridique.

(15) Marcou G., «La contractualisation territoriale en Europe», in *Contractualisation et territoires : les contrats d'agglomération, les Cahiers du GRIDAUH*, n° 12, 2005, série Aménagement du territoire, p. 207-237, p. 216. V. également Gaudin J.P., *Gouverner par contrat, l'action publique en question*, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, Paris, 1999.

Dans les pays où la contractualisation fut expérimentée depuis des décennies, cette juridicité relative s'explique par l'existence d'un système lacunaire de contrôle, de gestion des conflits et de sanction.

En France, les relations entre l'Etat et les collectivités territoriales sont régies de moins en moins par des rapports de tutelle ou de contrôle classiques que par des contrats divers. En effet, ce mode de gouvernance a été développé en matière d'aménagement du territoire, de politique de la ville, d'action sociale ou culturelle, etc. et ce, sous forme de contrats Etat Régions décliné en contrats infrarégionaux (contrats de pays, contrats de parcs, contrats d'agglomération, contrats de ville) (16).

Les contrats de plan Etat-région, aujourd'hui contrats de projets Etat-région « ont été conçus comme un exercice d'articulation des volontés nationales avec celles des régions. Ils précisent les engagements réciproques de chaque partenaire dans des projets qui peuvent relever aussi bien du champ de compétence de l'Etat que de la région. L'association de ces deux grands financeurs publics a pour objectif principal d'assurer un effet de levier à partir d'investissements lourds » (17).

Les contrats entre l'Etat et les collectivités territoriales, et par extension entre collectivités territoriales elles-mêmes (ainsi entre régions et autres collectivités territoriales), sont ainsi devenus progressivement le mode standard de mise en forme de la coopération verticale entre collectivités publiques. La loi en a consacré l'existence et elle prévoit souvent, désormais, la conclusion de contrats pour la mise en œuvre de certaines de ses dispositions, notamment dans les domaines du logement social, du développement social urbain, de la formation professionnelle, du développement rural, ou encore pour aménager la répartition des compétences déterminée par la loi (18).

A vrai dire, c'est « la nécessité de concilier des politiques publiques qui se sont succédées à la fois dans le temps et dans l'espace sur des territoires qui s'emboîtent, se recoupent ou se juxtaposent selon leurs propres logiques » qui « a été à l'origine de la multiplicité des contrats d'aménagement » (19).

(16) Les premières expériences ont été engagées en 1970, avec les conventions de ZAC et surtout les contrats entre l'Etat et les communautés urbaines, nouvellement créées, pour le financement de programmes d'investissement dont celles-ci avaient la maîtrise d'ouvrage. Ont suivi au cours des années soixante-dix, notamment, les contrats de ville moyenne et les contrats de pays, qui portaient aussi sur des programmes de développement et permettaient une globalisation des subventions sur la base d'un programme. Mais c'est avec la réforme de la décentralisation de 1982 que les contrats entre l'Etat et les collectivités territoriales sont devenus une pièce maîtresse de leurs relations. Cf. *ibid.*, p. 213 et s.

(17) Dubois J., *les Politiques publiques territoriales*, Presses Universitaires de Rennes, 2009, p. 57.

(18) *Ibid.*, p. 214.

(19) Jegouzo Y., « Contenu et articulation des contrats d'agglomération », in *Contractualisation et territoires : les contrats d'agglomération*, les Cahiers du GRIDAUH, n° 12, 2005, série "Aménagement du territoire", p. 142-164, p. 154.

Au Maroc, on assiste certes depuis l'adoption de politiques sectorielles à effet structurant à la multiplication des mécanismes de contractualisation entre l'Etat et ses différents partenaires. Toutefois, les projets de lois organiques relatives aux collectivités territoriales impriment à ce procédé contractuel une dimension territoriale de choix dans la mesure où il s'agirait non seulement d'une modalité d'exercice des compétences transférées (ou transférables) de ces collectivités mais également d'un outil de planification et de financement des projets à l'échelle territoriale.

La région deviendrait alors la référence commune et l'espace le plus pertinent de déploiement de cette contractualisation. En effet, le contrat Etat région constituerait un mécanisme d'articulation engageant tous les acteurs avec des ramifications sur le plan provincial et communal dans le cadre de contrats particuliers.

En outre, ce contrat permettra d'éviter l'empilement des programmes spécifiques et cloisonnés dans des territoires superposés et avec des acteurs communs et de mobiliser des financements importants dans une perspective de rationalisation des moyens à l'échelle des territoires de rattachement.

Par ailleurs, si la libre administration, la subsidiarité et la contractualisation constituent de nouveaux modes de gouvernance territoriale, d'autres techniques de management des territoires peuvent renforcer leurs capacités de gestion et d'intégration.

Les techniques de management territorial

Appelées à être compétitives sur le plan national et international, les collectivités territoriales doivent être des lieux privilégiés d'exercice du management public territorial. Les projets de lois organiques n'évoquent pas expressément les techniques managériales mais elles esquissent un certain nombre d'innovations plus ou moins audacieuses en matière d'organisation et de professionnalisation de l'action des collectivités territoriales.

Ainsi, il est prévu une organisation interne des services administratifs, une fixation du nombre des commissions en fonction du critère démographique et une organisation de leur présidence selon les règles «du jeu politique», une adoption des règles organisant le règlement intérieur rendu obligatoire et un réaménagement du statut de l'élu en termes de droits et d'obligations.

Aussi, les nouveaux textes prévoient la mise en place d'outils de coopération et de partenariats et de nouveaux organes d'exécution des projets. Il s'agit d'une part, des sociétés de développement territorial (local, régional), des instances de coopération entre collectivités territoriales et des groupements de collectivités territoriales et d'autre part, des agences d'exécution des projets sous la responsabilité et le contrôle des collectivités territoriales.

La question des instances de gestion renvoie non seulement au profil et à la compétence des gestionnaires auxquels les présidents des conseils élus feront appel mais également à la compétence de ces derniers. A cet égard, « la future région ne fonctionnera en tant que collectivité territoriale pleine que par des élites bien ancrées dans leur territoire, faisant des choix de développement assumés et laissant la place à un contre pouvoir institutionnalisé (droit à l'information, évaluation externe des choix de développement, implication des ONG et de la société civile) » (20).

Par ailleurs, les projets de lois organiques accordent plus d'importance à la dimension technique qu'à la dimension stratégique des collectivités territoriales. En témoigne le remplacement au niveau communal du plan communal de développement (21) (PCD) par le programme d'action de la commune.

Mais au-delà de ce changement d'appellation, il importe de capitaliser sur cette expérience et « une réflexion sur les convergences possibles des programmes actuels de développement local pourrait conduire à de nettes améliorations opérationnelles à l'échelle du territoire. A cet égard, une priorité devrait sans nul doute être donnée aux communes en raison de leur place dans le processus de régionalisation » (22).

Aussi, la planification stratégique ne peut être occultée puisqu'elle permet aux collectivités territoriales d'identifier les leviers susceptibles de faciliter les évolutions désirées à travers le diagnostic préalable et la définition des objectifs escomptés permettant d'avoir la vision la plus claire possible des points faibles, des zones d'ombres et des atouts. En d'autres termes, cet outil de management permet aux territoires de faire des choix pertinents et de construire des opportunités d'adhésion des acteurs.

La démarche stratégique s'apparente à la manière dont une collectivité territoriale s'approprie des ressources au mieux de ses avantages compétitifs et de la finalité qu'elle poursuit compte tenu des changements attendus dans son environnement.

Condition essentielle à toute politique de développement territorial durable, la planification stratégique constituerait « une approche globale de planification fondée d'abord sur la définition d'une vision claire d'avenir et sur la formulation d'une stratégie de développement économique en termes de forces, d'opportunité et de menaces » (23).

(20) Iraki A., Tamim M., *op. cit.*, p. 15.

(21) On rappellera au passage que le PCD a été prévu par l'article 36 de la charte communale et par le décret n° 2-10-504 du 28 avril 2011 fixant la procédure d'élaboration du PCD. Il a été conçu pour promouvoir la nouvelle approche stratégique et participative du développement local à travers la programmation annuelle, l'association des élus et des populations et la création d'une compétence locale (l'équipe technique locale).

(22) Lazarev G., « La nouvelle approche des plans communaux de développement: une démarche porteuse encore à valoriser », in *GéoDev.ma*, vol. 1, 2013, p. 9.

(23) Harakat M., « Stratégie et organisation des collectivités locales au Maroc: repères méthodologiques pour une nouvelle gouvernance », in *Stratégie et organisation des collectivités locales au Maroc*, GREURE, s/d Harakat M., 2002, p. 11-31, p. 14.

A caractère anticipatif et global, cette démarche, « est basée également sur l'existence de structures organisationnelles, lesquelles sont marquées par des principes de participation, de dialogue et de concertation et sur un système d'information et de communication fiable et mobilisateur et enfin un système d'évaluation continue de risques » (24). Il s'agit également de « rationaliser la structure en établissant une correspondance entre l'organisation spatiale effective des populations et l'organisation de leur administration » (25).

Par ailleurs, se livrant entre elles une véritable compétition pour localiser les investissements et les entreprises, les collectivités territoriales sont appelées à renforcer leurs avantages et leur capital image seul moyen pour préserver l'emploi local et pour assurer des ressources fiscales supplémentaires à même d'être investies à des fins de développement territorial.

Cette concurrence devrait conduire nos élus à être soucieux de l'image de marque de leurs territoires afin de les promouvoir et répondre aux défis d'organisation, de développement et d'équilibre socio-économique.

Face à ces enjeux, les collectivités territoriales chercheraient à optimiser leur potentiel d'attractivité et à se positionner en mettant en valeur leurs territoires et en offrant des avantages comparatifs en termes d'infrastructures, de facilités de services et de modalités d'intégration à la vie socio-économique.

Au niveau interne, le recours au marketing territorial s'inscrit dans la préoccupation globale de l'amélioration de la gestion publique locale en ce sens qu'il vise à redorer l'image de l'administration locale et rehausser le niveau des prestations fournies aux usagers et clients (26).

Il s'agit également d'établir des alliances entre collectivités territoriales dans le cadre de la coopération interrégionale et infrarégionale ou dans le cadre de la coopération internationale décentralisée. Les projets de lois organiques traitent de ces questions en offrant à ces collectivités divers mécanismes de coopération et de partenariat. En réalité, ces dispositifs existent depuis longtemps mais la nouveauté réside dans leur diversification et leur généralisation à tous les échelons territoriaux.

Conclusion

De ce qui précède, il semble clair que le Maroc s'est engagé de façon irréversible dans un processus de renforcement de la démocratie locale. Pour relever ce défi, un certain

(24) *Ibid.*

(25) *Ibid.*

(26) Bouinot J., *la Ville compétitive : les clefs de la nouvelle gestion urbaine*, éd. Economica, la lettre du financier territorial, Paris, collection Gestion, série "Politique générale, finances et marketing", 2002, p. 13

nombre d'outils ont été mis au service des collectivités territoriales devant leur permettre de renforcer leur autonomie. En effet, à travers la mise à profit de ces nouveaux modes de gouvernance territoriale, il s'agit, pour ces collectivités, de lever les contraintes qui pèsent sur leur environnement économique et de développer leur capacité à s'approprier les opportunités qu'offre le contexte de la mondialisation.

Aussi, pour réussir à faire évoluer leurs modes de gestion, ces collectivités territoriales doivent faire preuve d'une plus grande transparence des prises de décision et d'une professionnalisation de leurs actions et gérer la complexité en se lançant dans un processus de négociation « afin de faire converger les attentes des différents acteurs locaux autour d'une approche partagée du développement, efficace sous toutes ses dimensions, acceptable à court terme et conciliable avec l'impératif de soutenabilité à long terme » (27).

Toutefois, le débat reste ouvert sur l'effectivité des nouveaux modes de gouvernance territoriale étudiés. Resteront-ils des principes plus prometteurs que précis à cause de la non conciliation des dispositions des nouvelles lois organiques avec l'esprit de la Constitution ? Ou vont-ils acquérir une portée opérationnelle à l'épreuve de la pratique ? L'expérience nous le dira.

Pour l'heure, il est permis de croire que le déploiement intelligent des principes de subsidiarité et de contractualisation et le recours aux techniques de management territorial permettraient d'insuffler une dynamique à l'action publique de manière générale et d'introduire une cohérence dans les politiques territoriales en termes d'encouragement des démarches de projet et de renforcement de l'intercommunalité et de la solidarité interrégionale.

(27) Prager J.C., « Les élus locaux et le développement économique : de la croissance subie à la recherche d'une stratégie de développement dans la société du savoir », in *Villes et économie*, Institut des villes, collection Villes et société, La Documentation française, Paris, 2004, p. 7-25.

Références bibliographiques

- Benabdallah M.A., « De la régionalisation constitutionnelle et du respect de la souveraineté nationale », texte de la communication présentée à l'occasion du colloque « Les enjeux constitutionnels de la régionalisation : perspectives marocaines et expériences étrangères », organisé par l'Association marocaine de droit constitutionnel, les 24 et 25 mars 2006 à la Faculté de droit de Rabat-Agdal.
- Bouinot J., *la Ville compétitive : les clefs de la nouvelle gestion urbaine*, éd. Economica, la lettre du financier territorial, Paris, collection Gestion, série "Politique générale, finances et marketing", 2002.
- Carassus D., « La ville comme lieu de gouvernance », in *les Politiques de la ville, intégration urbaine et cohésion sociale*, s/d Sedjari A., éd. l'Harmattan, 2006, p. 99-122.
- Delperee F., « La gouvernance en tout sens », in *Elites, gouvernance et gestion du changement*, s/d Sedjari A., éd. l'Harmattan, 2002, p. 45-56.
- Dubois J., *les Politiques publiques territoriales*, Presses Universitaires de Rennes, 2009.
- Gaudin J.P., *Gouverner par contrat, l'action publique en question*, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, Paris, 1999.
- Harakat M., « Stratégie et organisation des collectivités locales au Maroc : repères méthodologiques pour une nouvelle gouvernance », in *Stratégie et organisation des collectivités locales au Maroc*, GREURE, s/d Harakat M., 2002, p. 11-31.
- Iraki A. et Tamim M., « La région : bilan économique et territorial », in *GéoDev.ma*, vol. 1, 2013.
- Jegouzo Y., « Contenu et articulation des contrats d'agglomération », in *Contractualisation et territoires : les contrats d'agglomération*, les Cahiers du GRIDAUH, n° 12, 2005, série "Aménagement du territoire", p. 142-164.
- Kooiman J., Van Vliet M., « Governance and public management », in *Managing public organizations-Lessons from contemporary european experience*, Edited by K.A. Eliassen and J. Kooiman, SAGE Publications, 1993.
- Lazarev G., « La nouvelle approche des plans communaux de développement : une démarche porteuse encore à valoriser », in *GéoDev.ma*, vol. 1, 2013.
- Le Gales P., « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », in *Revue française des sciences politiques*, 1995, vol. 45, p. 57-95.

- Leresche J.P., «La gouvernance urbaine comme enjeux de durabilité», in *Vues sur la ville*, n° 3, juin 2002.
- Lhafi M., «Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine : cas de la ville de Salé», thèse de doctorat en gestion, Université Mohammed V, Rabat, Faculté des sciences juridiques, économiques et sociales, 2006-2007, mai 2007.
- Marcou G., «La contractualisation territoriale en Europe», in *Contractualisation et territoires : les contrats d'agglomération*, les Cahiers du GRIDAUH, n° 12, 2005, série "Aménagement du territoire", p. 207-237.
- Planel S., «Transformations de l'Etat et politiques territoriales dans le Maroc contemporain», *l'Espace politique* [En ligne], 7 | 2009-1, mis en ligne le 30 juin 2009, consulté le 26 décembre 2013. URL : <http://espacepolitique.revues.org/1234>; DOI: 10.4000/espacepolitique.1234.
- Prager J.C., «Les élus locaux et le développement économique : de la croissance subie à la recherche d'une stratégie de développement dans la société du savoir», in *Villes et économie*, Institut des villes, collection villes et société, la Documentation française, Paris, 2004, p. 7-25.
- Rocordel P., «La gestion publique locale : partenariat et performance : une étude empirique sur 20 communes-centres d'agglomération françaises», *Revue d'économie régionale et urbaine*, n° 3, 1997.
- Sitri Z., «Partenariats public-privé au Maroc : soubassement juridique d'un mode de gouvernance alternatif», article publié par le Centre Jacques Berque, *les Etudes et Essais*, n° 26, février 2015.
- Uhaldeborde J.M., «Partenariat public privé et efficacité économique : les aléas d'une complémentarité antagonique», in *Partenariat public privé et développement territorial*, s/direction d'Isabelle Chatrie et Jean-Michel Uhaldeborde, *Revue d'économie financière*, hors série, 1996.
- Mieux vivre dans la ville, *le Rôle de la gouvernance métropolitaine*, Editions de l'OCDE, Paris, 2001.