

*Observatoire euro-méditerranéen de l'action territoriale de l'état  
Marrakech, les 27 et 28 octobre 2011*

Ce texte qui retrace la journée d'ouverture du 27 octobre nous a été adressé par M. Badr-Eddine BELAYACHI, doctorant, préfecture d'Oujda-Angad, Maroc

Nous avons plaisir à le publier sur le site de l'AERTE, avec quelques photos souvenir de cette manifestation.



Lors de l'ouverture des travaux de la 1<sup>ère</sup> édition élargie<sup>1</sup> de l'Observatoire euro-méditerranéen de l'action territoriale de l'Etat, tenu à Marrakech les 27 et 28 octobre 2011, (pour la première fois dans un pays de la rive sud de la méditerranée, suite à la proposition

approuvée, un an auparavant, à Lausanne) **M. BOUTAYEB, Wali Secrétaire Général du Ministère de l'Intérieur Marocain, Président du Conseil d'Orientation de l'Observatoire euro-méditerranéen de l'action territoriale de l'Etat**, a introduit le thème intitulé "*le développement urbain durable*", en rappelant le rôle des walis et RTE, face aux problèmes de développement durable, de cohésion sociale et de sécurité publique ainsi que de convergence entre tous les départements ministériels et les autres intervenants.

**M. CANEPA, président de l'AERTE, préfet de la Région Capitale - France**, a insisté, pour sa part, sur l'importance de la participation de délégations de l'Egypte, de la Jordanie et du Maroc, pays qui connaissent des modifications profondes. Ils peuvent compter sur les pays européens amis qui seront toujours à leurs côtés dans les évolutions postérieures, en partageant non seulement des idées mais aussi les joies et les peines.

De son côté, **M. HASSAR, Secrétaire d'Etat auprès du Ministre de l'Intérieur Marocain** a mis l'accent sur la gouvernance territoriale que connaît le Maroc, depuis les premières réformes datant des années soixante, en passant par l'INDH et la lutte contre toute forme d'exclusion depuis 2005, jusqu'à l'adoption de la nouvelle constitution avec les nouveaux principes de libre administration, de régionalisation

---

<sup>1</sup> Lors de la réunion préparatoire de l'observatoire tenue à Paris le 10 janvier 2011, le Conseil d'administration de l'AERTE a concrétisé la décision d'élargissement de l'Observatoire à une dimension euro-méditerranéenne, en y incluant certains pays importants du Sud de la Méditerranée, qui disposent de RTE (Egypte, Jordanie, Maroc, Tunisie) et a retenu le thème du développement urbain durable tout en invoquant d'autres sujets pour les sessions à venir.

avancée et de convergence des politiques d'Etat entre pouvoirs déconcentrés et décentralisés.

A la clôture de cette séance inaugurale, **M. AUMONIER, administrateur délégué de l'AERTE**, a rappelé les particularités de cette 1<sup>ère</sup> édition d'Observatoire euro-méditerranéen : outre le fait qu'elle se tient pour la première fois dans un pays sud méditerranéen, les actes des travaux paraîtront sous forme de synthèse, dans les éditions l'Harmattan en collaboration avec le CRDT de l'Université de Reims. Seconde nouveauté, orale cette fois-ci, se résumant à donner la parole aux pays Sud-méditerranéens qui présenteront leur organisation territoriale. Enfin, troisièmement, chacune des tables rondes est introduite par des études de cas et d'exposés par des représentants marocains de projets de développement.

Ainsi, la première table ronde a traité les évolutions institutionnelles en Europe, notamment la fonction du RTE dans l'Espagne et le Portugal, des regards croisés sur la Finlande et le RTE à l'heure de la RGPP et de la réforme territoriale en France:

- **M. RUANO DE LA FUENTE, vice-président de l'Association EUROPA**, a



présenté l'évolution institutionnelle en Espagne pendant les 35 dernières années depuis l'adoption de la constitution de 1978 qui a permis d'instaurer une démocratie répondant au besoin de trouver un équilibre entre le gouvernement central, l'administration autonome (les 17 Communautés autonomes) et l'administration locale (les 50 provinces, les 8110 municipalités et les autres entités). Avec le transfert de pouvoir, de compétences et de financement pour appuyer le processus de décentralisation en bénéficiant *in fine* de la répartition du pouvoir, du rapprochement des services publics aux citoyens, de la création de rivalités compétitives et de la rupture avec la pensée du Nord plus riche et du Sud plus pauvre. Cette évolution est très visible en analysant de près le nombre d'agents publics

par niveau d'administration et la distribution territoriale de l'emploi public, où les régions détiennent plus de 54%, tandis que 50% de la dépense publique demeure exécutée par l'Etat. Face à cette situation, plus douteuse sur l'efficacité économique, d'*uniformisme* traditionnel du système espagnol, de structure fragmentée et de la compétence des communes par rapport au nombre d'habitants qui demeurent concentrés au Nord, en Méditerranée et à Madrid, une nouvelle entité, sous forme d'association de communes "*mancomunidades*", s'est développée, surtout parmi les communes de petite taille (33%), afin de fournir des services élémentaires, obligatoires et volontaires. Ceci appuie la perte, par rapport aux régions qui résistent à abandonner leur rôle protagoniste, de la clause générale de compétence des provinces, considérées comme des éléments dysfonctionnels avec l'absence du phénomène métropolitain et dont l'existence est abondamment discutée dans les perspectives de la mise en œuvre de la réforme territoriale qui devient nécessaire et fortement recommandée avec une flexibilisation progressive du système.

- PORTUGAL (M. Jean-Michel BRICAULT donne un coup projecteur sur la situation au Portugal, la crise financière majeure, le plan de sauvetage, les dernières élections (gouvernement de droite libérale), les districts, face aux problèmes purement budgétaires et financiers. L'administration : 5 commissions régionales qui prouvent le mouvement très timide de la déconcentration sous influence de Bruxelles vu que le gouvernement civil garde son rôle de coordinateur (quelques compétences). Face à cela deux pistes de réforme des gouverneurs civils (supprimer et transférer aux Collectivités Territoriales décentralisées ou les garder en réduisant les moyens) qui se traduira tôt ou tard sur le plan institutionnel.



- Après avoir donné un bref aperçu sur la région de la Finlande Nord, ses atouts qui se traduisent en la population la plus jeune d'Europe, l'université d'Oulu comme facteur de développement et les industries forestières, agricoles, minières et de télécommunications, **Mme. SAVOLAINEN, directrice générale de l'Agence régionale Administrative d'Etat pour la Finlande Nord**, a exposé l'organisation institutionnelle de

l'administration territoriale de l'Etat de la Finlande, pays des mille lacs abondant en ressources énergétiques renouvelables, qui se divise en trois niveaux: national (président, parlement et gouvernement), régional (conseils régionaux, les *Centres pour le développement économique, les transports et l'environnement-ELY* et les *Agences régionales d'administration de l'Etat-AVI*) et local (les municipalités et les administrations étatiques locales) en cours de réforme dans le but de rendre les municipalités moins nombreuses mais à étendue plus large. Les agences AVI, d'une part, rattachées au ministère des Finances et ayant repris des missions, jusque-là, confiées à huit entités déconcentrées locales après la signature du document stratégique de fonctions et les centres ELY, rattachés pour leur part au ministère de l'Emploi et de l'Economie, d'autre part, sont les fruits de réformes récentes, deux ans auparavant, qui tentent d'améliorer la productivité et l'efficacité du service rendu aux usagers sur le terrain.

Les agences AVI, sont en cours de signature d'un accord avec le Ministère des Finances définissant les buts de leurs fonctions qui se basent sur la politique gouvernementale de réduction de la pauvreté, de l'inégalité et de l'exclusion sociale, notamment, parmi les jeunes pour une société **égale, saine et sécurisée**. Leur stratégie, contenant forcément les aspects régionaux s'aliénant sur la volonté des régions, consiste en la réduction de l'exclusion sociale des jeunes et la promotion de leur internationalisation, le renforcement des services de base (les maintenir et les améliorer) et le prolongement de la vie active en renforçant les actions préventives plutôt que la supervision. En allégeant la bureaucratie administrative, avec pour

conséquence des économies budgétaires et grâce aux services électroniques développés, de nombreux services orientés vers les citoyens ont été améliorés et les agences disposent désormais d'outils de collaboration approfondie avec plus de possibilités.

- Connue par l'excellence de son système éducatif aux résultats très satisfaisants dans le programme international pour le suivi des acquis des élèves (PISA) et spécialement en formation continue et sa pertinence régionale qui permet l'innovation, la Finlande dispose outre cela d'atouts rappelés par **M. GARBUTT, Université de West England - Grande Bretagne**. Tout d'abord, **la Triple Hélice** symbolisant l'union du gouvernement, de l'entreprise et de l'université, qui sont des éléments clés de tout système innovant. Ensuite, **les actifs et l'innovation** inversant ainsi, en avantages, les inconvénients de la vie de nuit et du manque d'ensoleillement (la mise au point d'une technologie qui permet à la lumière d'infiltrer l'oreille pour lutter contre la dépression ou la production des fraises). Puis **les partenariats stratégiques** avec la Scandinavie dans le secteur minier, ce qui fait d'Oulu une ville intelligente dans une région intelligente.

Face à ces avantages, quelques inconvénients apparaissent du fait que les trois buts cités *supra* par Mme. SAVOLAINEN, exigent, à long terme, un travail de longue haleine, avec des départements centraux très complexes (soutien des finances), le défi de leur chevauchement (conflits de compétences: les centres ELY et Agences AVI par exemple) et la responsabilité des conseils régionaux par rapport à la mise en place de la réduction des budgets dans les plans national et régional. La constante évolution du système laisse envisager les fusions de municipalités sous forme de cités-régions, étant donné que les villes sont des locomotives de développement économique. On peut prendre l'expérience de l'autonomie régionale de KAINUU en 2005 comme modèle pour en tirer les leçons de démocratie et être en quête de la stabilité politique de déconcentration nationale tout en considérant les régions comme une valeur ajoutée en étudiant la possibilité d'intégrer les agences AVI et les centres ELY.

Comparée au *modèle hongrois*, qui a chassé le double emploi en éliminant les chevauchements et en standardisant les avantages des marchés avec une bonne gestion des ressources et par rapport à *l'expérience britannique* qui s'appuie sur un modèle de déconcentration mixte et sur la convergence des accords qui améliorent les relations entre le gouvernement central et le local, tout en invoquant le principe de subsidiarité pour garder leur souveraineté dans certains domaines privilégiés et la stabilité par rapport aux droits constitutionnels, la force de la Finlande réside en : **la réduction des politiques d'expérimentation** pour ne pas perdre l'original et de gradualisme au lieu des changements drastiques, **la clarification des rôles horizontaux et verticaux** avec une forte coordination pour exporter le modèle de transfert de compétence, **le renforcement de la capacité du leadership, l'ouverture aux débats**, la conservation de la souplesse et la **consolidation de la démocratie** par le biais de nouvelles structures quitte à *ne pas être trop démocrate*.

- Dans ce même contexte de réformes et d'évolutions institutionnelles, **M. CANEPA**, a rappelé le contexte de la révision générale des politiques publiques (RGPP) qui intervient en France, pays de tradition centralisatrice qui connaît depuis trente ans un mouvement fort de décentralisation (*Acte1:1982* et *acte2: 2004*) dans une société de

rupture et vieillissante, exposée à la mondialisation, méfiante des libertés individuelles et à la quête d'une fraternité et d'une égalité à construire.

La RGPP intervient pour permettre la montée en puissance de **l'échelon régional** en déclinaison directe des programmes et stratégies de l'État. Elle répond à la nécessité de simplifier les relations des administrés avec les services de l'État et de rationaliser les moyens déployés en améliorant le service rendu au public, en regroupant les services, en rassemblant les compétences et en renforçant les services de l'État sur les missions prioritaires afin d'éviter les doublons. Le tout en adaptant les processus de mise en œuvre des politiques publiques dont le niveau régional est le niveau de droit commun de leur pilotage, **confirmant l'autorité hiérarchique du préfet de région sur le préfet de département**, traduite par son pouvoir d'évocation des sujets relevant de ce dernier afin d'assurer le pilotage et la cohésion de l'action interministérielle de l'État à cette échelle.

Le nombre de structures régionales est ainsi limité à huit, au lieu des 40 services régionaux, avec des périmètres de compétence correspondant largement aux périmètres des missions des ministères dans la nouvelle organisation gouvernementale. **Les préfets de région et de département** seront les délégués des agences nationales lorsque celles-ci exercent leurs attributions sur le territoire et le **préfet de département** aura autorité directe sur les unités départementales des services régionaux lorsqu'elles traiteront de dossiers relevant de domaines de sa compétence. Il est à signaler qu'un nouvel outil budgétaire *ad hoc* sera constitué pour rassembler les crédits permettant de financer une dépense commune à plusieurs services tout en respectant le schéma de base de l'organisation de l'État dans le département reposant sur deux structures : la direction départementale des territoires et la direction départementale de la protection des populations, voire une troisième direction départementale chargée de la cohésion sociale qui est constituée lorsque les caractéristiques du département le justifient. Cette nouvelle organisation territoriale de l'État repose sur une nouvelle méthode de travail en collégialité, avec le principe de subsidiarité et la mutualisation des compétences en réseau (Région, État, département), tout en affirmant l'unité de l'État qui se réorganise en renforçant la régionalisation sans omettre de maintenir les garanties statutaires des agents (déroulement de carrière, rémunération, mobilité géographique ou fonctionnelle), associés, d'ailleurs, à la mise en œuvre de cette réforme tout au long de la démarche.

Les débats ayant suivi cette première table ronde, ont permis de clarifier les idées sur : la suppression des gouverneurs civils au Portugal, la prise en compte de la volonté des municipalités lors de la préparation et l'élaboration du document stratégique en Finlande et la différence en Espagne entre le gouverneur civil subdélégué du gouvernement central représentant l'État qui coordonne ses services et le délégué (représentant politique) coordonnant les services régionaux.

xxxxxxxxxxxxxxxxxx

La seconde table ronde, innovation de cet observatoire avec la prise de parole des intervenants des pays Sud-méditerranéens présents, a été l'occasion pour les représentants de l'Égypte, de la Jordanie et du Maroc d'exposer, successivement, l'organisation territoriale de leurs pays :



- Mme EL MEGHARBEL, directrice de l'Unité de Décentralisation, Ministère du Développement local égyptien a présenté le cadre institutionnel et les sources constitutionnelles (constitutions 1923, 1956, 1964, 1971, 2007 et 2011) ainsi que le cadre juridique (loi statutaire 29/1913 et les lois n°.24/1934, n°.24/1960, n°.57/1971, n°.52/1975 et n°.43/1979) de l'administration locale qui se décline en gouvernorats urbains (province, ville et quartier) et ruraux (province, district, ville et quartier) et dont la création, la modification ou la suppression est exercée par décret présidentiel (Gouvernorats), par décret du Premier ministre et l'approbation du Conseil du gouvernorat local (districts, villes et quartiers) et par décret du gouverneur sur suggestion du conseil de gouvernorat (Villages) tout comme la nomination de l'exécutif local, tandis que les conseils populaires locaux sont élus au suffrage

direct à tous les niveaux. Ce système local actuel laisse apparaître les inconvénients de l'implication de plusieurs intervenants dans les affaires locales qui se trouvent, astreints à exécuter plutôt que de décider, avec un rôle très faible pour définir les priorités de développement de la population locale, avec des capacités budgétaires et techniques limitées pour les localités. D'où la nécessité d'une **réforme immédiate** qui permet de renforcer le rôle de la société civile à l'égard de questions locales dans le but d'améliorer la gestion des fonds et les services publics, de favoriser le développement local basé sur l'équilibre géographique et la dimension spatiale, d'augmenter le potentiel de localités à mobiliser et à accroître leurs ressources propres, d'activer le niveau national pour donner plus d'attention aux fonctions stratégiques et de renforcer la responsabilisation, la transparence et le partenariat entre les institutions aux niveaux central et local en améliorant le flux d'information.



- M. AL KILANI, directeur de la Division des Etudes, Département des Affaires politiques, ministère de l'Intérieur Jordanien, a donné un bref aperçu sur l'organigramme de l'exécutif dans le Royaume Hachémite de Jordanie, monarchie constitutionnelle, avec un pouvoir exécutif nommé par SM le Roi et responsable devant les députés de la première chambre, qui surveillent les travaux de l'exécutif à côté de leur rôle de législation partagé avec les sénateurs de la seconde chambre du parlement. Dans le cadre de développement du processus démocratique et d'achèvement du processus de réforme politique

et administrative, le **projet de décentralisation dans les gouvernorats**, intervient pour promouvoir la participation citoyenne dans la prise de décision, la distribution complète et équitable des revenus locaux, dans le but d'augmenter l'efficacité et l'efficience de l'administration locale dans la prestation de services, dans la planification et la préparation des budgets locaux. Le Gouverneur a un rôle de supervision et de coordination du pouvoir exécutif local qui programme et exécute les plans, contrôlé dans ceci, par le conseil local qui arrête les priorités en coordination et avec consultation des conseils des maires, qui à leur tour, supervisent l'action de l'exécutif local dans les municipalités et les quartiers. Ces réformes requièrent la mise en place d'un cadre juridique, le renforcement des capacités des institutions et des ressources humaines, accompagnés d'un financement adéquat pour la réussite de cette phase de décentralisation.



- Le cadre institutionnel du Royaume du Maroc, pays hôte des travaux de cet Observatoire euro-méditerranéen, a été présenté par **M. BOUTAYEB**, qui a donné un bref aperçu de l'architecture institutionnelle, à la lumière de la **constitution** récemment adoptée (juillet 2011) qui a opéré une véritable recomposition institutionnelle portant sur le réaménagement et l'organisation des pouvoirs, autour de l'institution monarchique (pouvoirs du Roi), du pouvoir judiciaire indépendant, du Parlement (bicaméralisme), du Gouvernement (administrations déconcentrées centrale, régionale et locale, institutions décentralisées et établissements publics), des institutions administratives décentralisées et des autres entités, instances et conseils. Le RTE joue, au

niveau local, un rôle capital dans la mise en convergence des politiques publiques et dans l'exécution des directives gouvernementales, il dispose ainsi, des attributions incarnant la représentation de l'Etat dans les wilayas, préfectures et provinces du Royaume, du maintien de l'ordre public, de l'application des dahirs, lois et règlements, la coordination des activités des services déconcentrés et Etablissements publics et aussi l'accompagnement et l'assistance des Collectivités Territoriales, représentant ainsi la clé de voûte dans le système marocain et le nœud central entre le gouvernement, les institutions, et politiques et programmes sectoriels.

L'architecture institutionnelle marocaine, couronnement d'un long processus d'évolution qui a permis des acquis tels que la représentativité des femmes et des jeunes dans les institutions, demeure un chantier encore ouvert dans la perspective d'installer une **régionalisation avancée** et la révision du **cadre juridique de la Décentralisation** avec des compétences élargies et ressources garanties et un

découpage régional permettant l'émergence de pôles régionaux homogènes, viables et équilibrés tout en engageant, en parallèle, une réflexion autour de l'élaboration *ad hoc* d'une **charte de déconcentration administrative** au Maroc, où le RTE est au centre du système de déconcentration, en clarifiant son statut et sa relation, en général, avec les chefs de services déconcentrés de l'Etat et en particulier, la relation entre le **Wali** de Région et les Gouverneurs des Provinces et Préfectures.

---