

La question de la modernisation de la gestion des biens des collectivités territoriales au Maroc.

ABDELAZIZ ZENNOUHI
ETUDIANT CHERCHEUR CYCLE DOCTORAL
UNIVERSITE MOHAMMED V RABAT

Les biens matrice du développement économique durable, continuent à subir de multiples transgressions rendant la productivité et la rentabilité qui leur sont assignées une mission impossible à réaliser.

De ce fait, les collectivités territoriales en tant que responsables de leurs territoires, doivent se mobiliser plus fortement que par le passé pour contribuer à la réalisation des projets de développement et s'impliquer dans la recherche des partenaires, des ressources stratégiques et spécifiques et aussi de favoriser le processus de l'innovation et de la modernisation à travers ces multiples actions en faveur des activités économiques qui prennent la forme de la politique de développement local¹. Cette politique ne peut être réalisée si les biens (publics et privés) continuent à subir un désintérêt de la part du législateur et de celui des gestionnaires locaux.

L'enjeu donc, réside dans la rationalisation de la gestion des biens, en les rendant un domaine attractif susceptible de faire l'objet de lourds investissements donnant lieu à la réalisation des projets de développement économiques et sociaux. De ce fait, il incombe aux collectivités territoriales d'assurer la gestion la plus performante possible de ces biens, en tenant en compte les exigences économiques nécessitant un régime propice au développement des investissements privés. Ce qui fait que les acteurs locaux sont appelés à réinventer la gestion locale avec ses principaux fondements, ce qui nécessite de leur

¹ - S. Hinti « les dynamiques économiques des collectivités locales » 1998. p 9.

part l'adoption de nouveaux instruments de gestion des biens (A), ainsi que l'adoption de nouvelles techniques (B).

A - L'adoption de nouveaux instruments de gestion :

Les collectivités territoriales, de par l'importance des moyens financiers qui sont mis à leur disposition et vu la part qu'elles représentent dans les grands agrégats de l'économie nationale, sont appelées à répondre aux exigences de développement économique et social de notre pays, en s'inscrivant davantage dans une logique de bonne gouvernance, de proximité à travers l'amélioration des services rendus aux citoyens et le drainage de leurs investissements vers des projets productifs et ce tout en respectant les règles de rationalité et de transparence dans la gestion¹.

Il s'agit essentiellement de l'introduction dans la gestion des affaires locales, des outils nouveaux qui ont été auparavant adoptés uniquement dans le secteur privé, tels que : le management et l'audit qui demeurent des instruments essentiels de gestion pouvant ainsi réaliser une exploitation rationnelle des biens locaux.

a- Le Management public :

Le management public peut être défini comme un ensemble de méthodes de gestion rationnelle et moderne permettant à toute organisation d'atteindre des objectifs fixés par un maximum d'efficacité².

Cette efficacité qui reste bien la valeur centrale du management, ne se réduit pas contrairement au modèle du management privé au rendement financier. Le management public comprend l'idée de rentabilité mais contrairement au management privé, il la dépasse en prenant en compte non seulement des intérêts économiques et financiers mais aussi des critères sociaux³.

¹ - - rapport de la Cour des Comptes de 2008. Tom 2. p 69.

²- M. Laazizi « problématique de transfert du management privé dans la gestion des collectivités locales ». thèse de Doctorat. Rabat-Agdal. 2005. p 78.

³- S. Bernard. « recherche de la rentabilité des activités publiques et le droit administratif » édition. L.G.D.J. 2001p 302.

L'introduction du management¹ dans la gestion des collectivités territoriales est vue comme une marque de l'abandon de l'approche administrative bureaucratique en faveur d'une approche managériale stratégique car les conditions de l'efficacité de la logique managériale et en particulier la rationalité et l'efficacité des processus de prise de décision dans les collectivités locales sont relatives à l'évolution du management public s'inspirant du privé pour se moderniser, aux rôles des élus dans la pratique locale du fait qu'ils sont investis du pouvoir leur permettant de gérer et de ménager l'administration locale et enfin, aux rôles des cadres dans la mise en œuvre des techniques de management dans le processus de décision et de gestion locale².

Pour la modernisation de la gestion des collectivités locales, l'équipe dirigeante est appelée à chercher et à mettre en place des pratiques managériales assurant une plus grande souplesse et une meilleure harmonie dans le cadre de cette évolution³.

Feu Hassan II a affirmé dans le 7^{ème} colloque national sur les collectivités territoriales⁴, que la gestion des entités décentralisées doit être considérée avec l'œil d'un entrepreneur, faisant ainsi de la collectivité « une entreprise » dont le moteur essentiel est désormais les initiatives des élus locaux et des acteurs économiques locaux, ce qui explique l'évolution globalement positive qui a caractérisé les différentes chartes décentralisées⁵.

Donc, le manager (président du conseil communal, doit désormais faire le lien entre la stratégie et la mise en œuvre ; il est davantage un manager de biens que d'individus. Il doit être capable de donner du sens

¹- L'introduction de techniques managériales dans secteur public permet de mettre en évidence les objectifs et les managers de choix d'améliorer en permanence la qualité des services rendus, de mettre en œuvre des actions administratives fondées sur la recherche de la performance du triple point de vue de l'efficacité budgétaire, de l'efficacité des actions et de la satisfaction des usagers.

²- M. Laazizi, op. cit. p90.

³- M. Laazizi, op.cit. p 79.

⁴- Colloque national sur les collectivités locales de 1992. Rabat.

⁵- M. Elyaagoubi « réflexion sur la démocratie locale au Maroc » édi. Al Maarif Al Jadida, 2007. p 96.

dans des situations complexes et de créer de la valeur dans un contexte déterminé.

Le management public consiste à faire travailler l'ensemble du personnel en vue d'atteindre un même objectif qui est la réalisation de service public collectif et la satisfaction des besoins des citoyens, il vise entre autres, l'amélioration de la qualité du travail, la prestation administrative et l'amélioration des services administratifs et ce à travers l'exploitation et l'emploi des outils nouveaux de gestion¹. Il s'avère donc, possible de moderniser l'administration locale et ce a travers l'organisation, l'animation, la coordination et la planification et le contrôle.

L'exploitation rationnelle des biens locaux nécessite de la part des gestionnaires la mise en place d'une stratégie globale selon une vision claire, projetée dans le court le moyen et le long terme en rendant compte du réalisme économique qui irrigue la matière domaniale, pour mettre fin aux insuffisances, négligences et dilapidations du patrimoine et garantir une ressource sûre et évolutive pour le financement du budget.

L'enjeu réside dans la rationalisation de la gestion des biens locaux, en le rendant une matière attractif susceptible de faire l'objet de lourds investissements donnant lieu à la réalisation des projets de développements économiques et sociaux.

b- L'Audit patrimonial :

L'audit cherche avant tout à évaluer la concordance entre les informations émises et la réalité, en procédant à deux façons :

- En examinant les dispositifs qui sont censés garantir l'adéquation des actions (ex : textes législatifs et réglementaires);
- En étudiant les actions elles mêmes et ou / leur résultats².

¹- M. Liwaeeddine, « la gestion des biens publics des collectivités locales : réalités et perspectives » mémoire de DESA. Casablanca. 2001. en arabe. p 65.

²- G. Saadani « L'Audit opérationnel : instrument d'optimisation de la gestion des collectivités locales » in R.D.E. n ° 16 – 1999. p 67.

Donc, il s'agit d'un processus rigoureux d'identification des problèmes qui vise la correction de dysfonctionnement, la prévention de leur récurrence, l'empêchement de la réalisation des risques identifiés.

Aujourd'hui, l'audit s'affirme de plus en plus en tant qu'un outil indispensable aux besoins de la gestion des organisations privés comme celles publiques.

Pour accompagner l'ensemble des mesures visant la modernisation de la gestion locale, l'audit devient un impératif incontournable dans la mesure où il permet d'évaluer la réalité de la gestion des entités décentralisées, tout en mesurant les effets en mettant à leur disposition des outils d'amélioration de cette gestion¹.

En effet, il consiste à analyser d'une part, l'ensemble des moyens d'action dont disposent les collectivités locales ainsi que leur cohérence et d'autre part, analyser les résultats globaux de la gestion. L'intervention de l'auditeur à ce niveau pourrait s'intéresser à :

- l'analyse des moyens d'actions² : cohérence du cadre législatif et réglementaire, gestion du patrimoine des collectivités, organisation interne de la collectivité et poids du personnel et analyse des finances;

- l'analyse des résultats³ : par l'évaluation du degré d'atteinte des objectifs de développement préconisés par la décentralisation⁴.

Concernant les biens locaux, l'audit permet d'une part, de mettre en lumière leur situation juridique. Et d'autre part, d'analyser les

¹ - L.Iguider « Audit des collectivités locales », mémoire de DESA. Rabat- agdal. 2006. p 115.

² - il intéresse les actions ayant une incidence sur la préservation du patrimoine, les saisies et les traitements comptables. Il formule un jugement sur la fiabilité, la régularité et la sincérité de l'information comptable.

³ - il s'applique à toute les actions, sans privilégier leurs incidences sur la tenue des comptes, dont l'objet est d'en faire un instrument moderne de maîtrise et d'accroissement de l'économie, l'efficience, et de l'efficacité dans l'emploi des ressources des collectivités locales, et de leur capacités organisationnelles.

⁴ - A. Tounaki « quel apport de l'audit pour les collectivités locales? ». in RMAD n° 5 1996. p 20.

différentes procédures¹ (acquisition, cession, location..) et donner par la suite un premier diagnostic sur ces procédures et des recommandations pour les améliorer. Il s'intéresse également aux opérations d'entretien du patrimoine mobilier et immobilier pour vérifier leur existence et leur mise en œuvre. Il décèle des anomalies, le cas échéant, et recommande les corrections nécessaires.

L'audit joue un rôle important dans la gestion administrative en général et l'exploitation des biens locaux en particulier, car c'est à travers cet outil, que les informations critiques et les données sur le déroulement et l'exploitation des biens locaux peuvent être enregistrés, et c'est à travers les recommandations formulées que les gestionnaires peuvent rectifier et réformer les erreurs de la gestion².

L'audit du patrimoine consiste à émettre un avis précis et chiffré en utilisant des ratios sur l'opportunité des investissements et dépenses patrimoniaux. Les ratios³ qui peuvent servir à étayer cette démarche sont : Rapport qualité / prix et Rapport coût / efficacité.

Toutefois, il faut noter qu'en dépit de son but de s'interroger sur le degré de sensibilisation dans notre administration, il n'en demeure pas moins que l'audit est devenu un outil principal pour réformer nos situations managériales.

La réussite dans ce domaine nécessite la réponse des décideurs locaux avec l'événement et la prise en considération des recommandations et leur application et la construction d'une nouvelle approche de gestion et de communication et de réformation dont le

¹ - L'affectation du patrimoine de la collectivité territoriale est un autre chapitre dans cette approche. On distingue généralement les parties affectées à l'usage du public, et celles qui sont mises à la disposition de personnes physiques ou morales privées ou publiques. Il s'agit de constater, grâce à des tests, les incohérences dans l'affectation et le rendement du patrimoine et d'apporter des recommandations pour corriger ces anomalies.

² - A.Liwae -eddine ,op.cit. p 73.

³ - Ces ratios permettront à l'auditeur de rendre compte des actes patrimoniaux qui ne sont pas dans l'intérêt de la collectivité locale, des actes démesurés au vu de ses moyens financiers et enfin des actes affectant gravement son équilibre financier.

ciment de base est la participation, le changement des comportements et des mentalités propagés dans la gestion de nos biens locaux¹

B - L'adoption de nouvelles techniques de gestion :

Les collectivités territoriales se trouvent désormais face au défi de la performance qui se définit « comme la capacité de ces entités à satisfaire les besoins individuels et collectifs des populations dont elles ont la charge et ce, dans les limites des compétences légales et des moyens budgétaires mis à leur disposition² ».

Ainsi, en tant que porteuses de l'intérêt général, elles se trouvent en première ligne pour animer ces dynamiques économiques locales, elles doivent par conséquent innover, accompagner les changements structurels qui affectent les systèmes productifs locaux, mais en se comportant comme des partenaires parmi les autres (entreprises, personnes publiques, Etat, syndicats et associations).

La modernisation de la gestion des biens locaux nécessite l'adoption à côté des nouveaux instruments, des techniques de gestion territoriales propriétaire des biens avec les autres acteurs. Il s'agit des personnes publiques et des personnes privées.

a-La coopération intercommunale :

L'ampleur des compétences économiques confiées aux collectivités territoriales, peut se heurter à l'incapacité de ces entités à supporter la lourdeur d'une telle opération, ce qui fait que le recours à la coopération demeure un moyen sûr déchargeant la collectivité de certains risques qu'elle peut affronter.

Sans doute, la coopération dans le domaine de gestion des biens territoriaux, est le fruit de plusieurs obligations résultant des circonstances économiques, sociaux de la majorité des collectivités territoriales dans la mesure où toute fermeture sur soi demeure impossible à l'heure de la mondialisation et de l'ouverture économique, vu l'évolution de la décentralisation et des responsabilités de

¹ - A. liwae- eddine, *ibid.*

² -B. Zayani, « décentralisation et réforme administrative au Maroc ». Communication présentée au quatrième forum méditerranéen du développement, amman 8-10 avril 2002.

développement mises entre leurs mains en tant que partenaires stratégiques de l'Etat et des autres acteurs.

La coopération intercommunale en matière des biens trouve son fondement dans des considérations pratiques liées à l'incapacité de certaines collectivités territoriales de réaliser leur développement économique, sociale et culturel tout en s'appuyant sur leur patrimoine local, dans la mesure où certains projets peuvent exiger des espaces plus vastes (ex routes, terrains, immeubles..), l'échange des idées et des expériences , ou des moyens humains, financiers dans des projets importants (ex, la distribution de l'eau et l'électricité au monde rural), ce qui nécessite un niveau de coordination et de coopération entre les différentes collectivités intéressées pour réaliser des grands projets de développement sur ces biens¹.

Conscient de l'importance de cet instrument dans la vie économique et sociale des collectivités territoriales, le législateur marocain a donné à travers, les différentes lois² de la décentralisation aux collectivités territoriales, la possibilité de recourir à la coopération entre elles en vue de réaliser des projets d'investissements communs.

Mais, il faut noter que cette pratique est restée absente jusqu'à la tenue du colloque National des collectivités territoriales en 1986³, ce dernier a constitué un point de départ de la relation entre lesdites collectivités en matière des investissements, en considérant la coopération comme un outil adéquat pour la réanimation de l'économie locale dans la mesure où le colloque est venu pour appréhender l'idée de la coopération et de ses aspects positifs au profit des collectivités locales et notamment les collectivités rurales.

Le groupement des collectivités reflète à cet effet, l'image d'un type de relation de coopération efficace entre les collectivités de la même nature ou entre les différentes collectivités, en matière de gestion

¹-A. Liwae-eddine, *ibid.*

²- Voir « art 74 du dahir du 12 septembre 1963, art 66 - 67 de la loi 79-00 relatif à l'organisation des collectivités préfectorales et provinciales ;

³- colloque National des collectivités locales tenu en 1986 à Meknès sous thème « la coopération ».

des biens, car c'est par le biais de celle-ci, que ces dernières peuvent dépasser les contraintes et les obstacles rencontrés dans ce domaine tels que l'insuffisance des ressources financières et humaines¹.

Cette situation peut inciter la collectivité territoriale concernée à recourir à la coopération avec une collectivité limitrophe ou avec une autre pour l'exécution de certains services ou la réalisation de certains projets et services qui peuvent avoir un impact positif sur les deux entités et qui peut se refléter sur leur économies.

L'importance de la coopération entre les collectivités locales peut être illustrée à plusieurs niveaux :

- La possibilité de la collectivité riche d'aider la collectivité pauvre dans la gestion de ses biens à travers un partenariat nécessitant la mise en place des installations ou de constructions sur le patrimoine de la collectivité, ou tout simplement par la gestion de ce patrimoine pour en profiter plus. Il s'agit d'une technique efficace pour dépasser les carences du découpage administratif des communes urbaines et rurales et du découpage régional surtout lorsqu'il concerne des petites collectivités;

- La possibilité de coopération entre les collectivités quelque soit leur niveau territorial, avec la mise en place des objectifs communs et leur réalisation à travers l'exécution des projets sur leur domaine public ou privé, au profit des collectivités concernées;

- l'unification des efforts des collectivités pour dépasser les limites de chacune d'elles dans la gestion de leurs biens.

Dans ces dernières années, plusieurs collectivités ont tenté cette expérience qui a prouvé son efficacité pour le renforcement des outils de gestion du patrimoine immobilier local, ce qui illustre le rôle économique et social de ce dernier dans le développement local.

Toutefois, il faut noter que cette technique n'a pas connu la grande prolifération escomptée, mais celle-ci est considérée aujourd'hui à côté du partenariat public privé comme la voie idéale pour activer le développement local en général, et le développement de l'exploitation

¹- M. Liwae- eddine. op.cit. p 75.

des biens locaux en particulier, et ce en raison de la disparité résultante des considérations géographiques, économiques et matérielles.

b- Le partenariat public –privé :

Les règles de la domanialité ne sont pas propices aux engagements financiers. En effet, faute pour les investisseurs d'avoir la maîtrise foncière, ils ne parviennent pas à obtenir les garanties nécessaires au financement des opérations. De ce fait, leur situation semble être détériorée avec le triomphe de la conception économique du domaine public¹.

La gestion rationnelle des biens postule la présence des investisseurs privés, qui doivent tisser des relations de partenariat avec les collectivités propriétaires des biens publics et privés. Ce qui fait que notre ordre juridique interne doit être en mesure de répondre aux exigences d'une société moderne dans laquelle la collectivité compte sur ses partenaires privés et sur des outils innovant pour assurer la valorisation de ses possessions.

Le recours à l'investisseur privé devient de plus en plus une nécessité qui s'affirme progressivement dans la gestion des affaires locales, à travers laquelle les collectivités entendent réaliser leurs propres programmes de développement.

De ce fait, les contrats de partenariat offrent une vision domaniale cohérente qui pourrait préfigurer le statut de l'ensemble des équipements et ouvrages construits sur le domaine public par des investisseurs privés², ils contribuent ainsi à accroître la valeur financière du patrimoine grâce à l'association du secteur privé.

Le partenariat, contrat potentiellement vecteur d'une valorisation financière du patrimoine public accrue³ comportant à la fois l'occupation du domaine, construction, financement, exploitation ou maintenance, ceci est conforme à la logique économique du projet. Il s'agit donc d'un

¹ - J-F. Denoyer « l'exploitation du domaine public » éd. L.G.D.J. 1969. p 83.

²- J. F Brisson, « Les aspects domaniaux des contrats de partenariat » in AJDA 2005, p. 591

³- J. Marchand « la protection financière du domaine public » mémoire pour l'obtention du Master. faculté de droit Toulouse. France. 2003. p 79.

moyen de faire face aux contraintes nouvelles du contexte technologique et financier, par rapport auxquelles les collectivités locales ne sont pas préparées, ce qui fait que le recours au secteur privé reste, incontestablement, une alternative non négligeable, permettant aux collectivités locales de profiter de l'expérience, du savoir faire et des capacités financières, techniques et managerielles du secteur privé¹.

L'intervention des personnes privées dans la gestion des biens locaux ne se limitent plus à la construction des abattoirs, des marchés de gros ou des gares routières, mais elle s'étend aujourd'hui à des domaines nouveaux tels que la construction de parkings, installations portuaires, etc..

Par ailleurs, l'adoption de cette technique comme instrument efficace capable de réaliser des rendements en matière de gestion des biens locaux nécessite l'affranchissement de la conception traditionnelle de la domanialité publique influencée par des règles contraignantes, voire inadaptées en ce qu'elles ne permettaient pas d'offrir de garanties aux opérateurs privés, l'accent est mis principalement sur l'inaliénabilité qui constitue la pierre maîtresse de ce régime protecteur interdisant la mise en valeur des biens publics.

Celle-ci interdit à la collectivité propriétaire le recours aux techniques modernes d'utilisation de l'espace, malgré que leur emploi puisse constituer une solution intéressante à la pénurie et à la cherté des immeubles en zones urbaines².

Sous l'égide de ce protectionnisme excessive du domaine public règne un principe qui demeure intimement lié à son utilisation privative, il s'agit de la précarité³ qui constitue une grande menace aux investisseurs privés, car elle les empêche d'engager des capitaux importants, et qui fait par conséquent perdre à la collectivité l'installation de projets de grande envergure sur son territoire. D'ailleurs,

¹- M. Houem, « la gestion des biens publics en droit marocain » publication de REMALD, 2000p 327.

²- M. Houem,op.cit. p 482.

³- qui en vertu des dispositions juridiques prévoit la délivrance des autorisations d'occupations temporaires à titre précaire et révocable.

la France a pu dépasser ce problème en permettant la constitution des droits réels¹ au profit de l'occupant, ce qui facilite la mise en place des contrats de partenariat et de l'externalisation² qui sont devenus les techniques les plus adoptées sur le patrimoine immobilier. Mais, dans notre pays cette possibilité demeure encore interdite par la loi.

Il est temps donc, de prendre conscience de la valeur économique de ce patrimoine et d'appréhender son exploitation dans une perspective de valorisation patrimoniale soutenue par des dogmes entrepreneuriaux³ en tenant compte des exigences économiques nécessitant un régime propice au développement des investissements privés, car le but essentiel est de rechercher des partenaires économiques qui sont beaucoup plus que les simples occupants et qui doivent enrichir la collectivité territoriale tout en s'enrichissant eux-mêmes.

¹- Loi n° 88-13 du 5 janvier 1988 d'amélioration de la décentralisation et loi n° 94-631 du 25 juillet 1994 relative à la constitution de droits réels sur le domaine public de l'Etat.

²- Elle peut revêtir deux formes : une externalisation interne qui repose sur le transfert de la propriété des immeubles à des structures ad hoc , ou une externalisation externe qui ferait appel à des structures privées. Cette deuxième solution permettrait à la collectivité de percevoir le prix des immeubles cédés.

³ - J. Marchand, , op. cit. p 98.