

La gouvernance locale à la lumière De la nouvelle charte communale

Ahmed BOUACHIK

Professeur à la faculté de Droit de Salé
Et co-directeur de la REMALD

Le concept de gouvernance a été épiloué et galvaudé au point qu'il a été assimilé à un problème de conviction religieuse. Étymologiquement, le vocable « gouvernance » vient du verbe grec *kubernan* qui signifie piloter un navire ou un char.

Cependant, le manque de précision terminologique de la notion de gouvernance rend celle-ci fuyante, sigle sans contenu et souvent véhiculée de manière polysémique.

Vantée par ses vertus régulatrices. La gouvernance est une notion éminemment liée au processus de la mondialisation. Les bailleurs de fonds l'ont imposée en tant que référentiel mais sans aucune valeur normative. C'est pourquoi les définitions actuelles sont soit composites, et complexes, soit arbitrairement conceptualisées.

Pour les Nations Unies, le concept de gouvernance a un sens plus large qui englobe aussi bien l'Etat que la société, l'appartenance religieuse que le cadre historique.

Pour la Banque mondiale, la gouvernance est définie comme le style et la pratique de l'autorité dans la gestion des ressources économiques et sociales en vue d'atteindre le développement.

Quant aux définitions doctrinales, elles sont très abondantes au point qu'il est quasiment impossible d'avancer une définition acceptable par tous les chercheurs.

Le concept de gouvernance est relatif, propre aux spécificités de chaque pays. Les auteurs avancent quelques critères définitionnels tels que :

- Démocratie.
- Sécurité.
- Respect des droits de l'Homme.
- Respect de la loi.
- Pluralisme politique.
- Participation.
- Contrôle et audit
- Primauté de la loi, etc.

Compte tenu de la diversité de ces critères, la doctrine considère à juste titre que la gouvernance est une « répartition autoritaire des valeurs », et qu'elle a procédé à la classification de ces critères selon 6 volets :

1^{er} volet

Ce premier volet concernant la relation qui existe entre les instruments et les règles du marché d'une part, et l'intervention de l'Etat d'autre part, et qui se traduit concrètement par le retrait de l'Etat de la sphère économique, la limitation des dépenses publiques, le développement de l'économie sociale, etc.

Ce volet concerne la conception dite l'Etat minimal (minimal state.)

2^e volet

Il s'inscrit dans le cadre du mouvement associatif et son apport à l'œuvre du développement durable.

3^e volet

Il se traduit par ce qui est convenu d'appeler "le nouveau management public" qui consiste à introduire les nouvelles techniques de gestion dans les administrations publiques en injectant les vertus de la concurrence et en considérant l'utilisateur ou le bénéficiaire des prestations des services publics comme client.

4^e volet

Se traduit par ce qu'on appelle "la bonne gouvernance" qui consiste à lier les aspects politiques et les aspects administratifs, c'est-à-dire accompagner l'exercice de l'autorité par la réforme administrative, le renforcement de la déconcentration administrative, la stimulation du rôle social et économique des associations, l'encouragement de l'investissement privé et la satisfaction des besoins des gouvernés qui sont l'élément essentiel de la participation.

5^e volet

S'explique par la configuration de la politique publique générale qui n'est plus l'œuvre uniquement de l'Etat mais de plusieurs acteurs tels que les administrations centrales les collectivités locales et les entreprises publiques, dans lesquelles a été engagé un mouvement de rationalisation des procédures dans le sens d'une intégration plus grande des principes de prévision, de suivi, de transparence et de contrôle.

6^e volet

Il se traduit par la direction collégiale de plusieurs intervenants sans distinction entre ce qui est public ou ce qui appartient au secteur privé.

De ce qui précède, nous pouvons définir la gouvernance comme étant un nouveau mode de gestion des affaires publiques axé sur l'interaction et la participation de plusieurs intervenants. C'est dire que la gouvernance est une nouvelle démarche managérielle qui rompt avec le monolithisme des structures et l'archaïsme des méthodes.

I. Les raisons d'adoption de la gouvernance locale

Trois raisons justifient le recours à la gouvernance locale :

a. Les nouvelles missions de l'Etat

Face aux difficultés de fonctionnement de l'économie, à l'accroissement de la pauvreté et à la sous-utilisation de la force de travail, l'Etat remplit, au-delà de sa fonction hiérarchique ou d'intégration politique, trois missions :

1. L'Etat comme acteur du changement social

La consécration des droits de l'Homme, la consolidation de la démocratie locale et la globalisation de l'économie ont fécondé un nouveau projet de société dont l'Etat devient le principal initiateur du changement, l'amortisseur des risques sociaux, le médiateur arbitrant entre les intérêts contradictoires des partenaires sociaux et le garant des fonctions sociales de légitimation du pouvoir politique.

2. L'Etat comme agent de régulation

La régulation renvoie à un nouveau positionnement de l'Etat comme lieu privilégié de conception par voie légale, il incombe ainsi à l'Etat :

- de créer les conditions d'un environnement institutionnel et économique favorable au développement ;
- d'être le garant de l'équité sociale ;
- d'assurer la moralisation du service public ;
- et d'assurer le renforcement de la décentralisation et de la déconcentration

3. L'Etat comme agent fédérateur

Il est devenu admis qu'il est quasiment difficile de gouverner sans tenir compte des demandes sociales qui se font dans les collectivités locales. Celles-ci sont désormais appelées à établir de véritables rapports de partenariat public/privé que la citoyenneté émerge à l'échelle de la ville et que la proximité devienne la règle générale.

b. L'accumulation de l'expérience gestionnelle des affaires communales

Parler de la gouvernance introduite par la nouvelle charte communale – loi n° 78-00-nous intime le devoir de survoler de manière cavalière l'évolution du processus de décentralisation depuis 1960 à nos jours.

Trois phases capitales sont à rappeler à cet égard.

- De 1960 à 1976, la gestion de la chose locale était de type foncièrement administratif subissant les effets de la logique du commandement du fait de la nature de l'exécutif communal qui était bicéphale.

- De 1976 à 2002, avec la réforme de la charte communale en 1976, la logique du commandement s'est vue progressivement projetée dans une préoccupation d'ordre

économique , la gestion communale sous l'emprise de la deuxième charte communale était à mi-chemin entre l'administratif et l'économique .

A partir des années quatre-vingts, sous le poids des contraintes macro-économiques du programme d'ajustement structurel, on assistait graduellement, compte tenu de la nouvelle répartition des responsabilités économiques entre l'Etat et les collectivités locales, à une mutation du rôle économique qui trouvera son terrain de prédilection dans la périphérie.

- De 2002 à nos jours : la nouvelle charte communale renvoie à un style nouveau dans la conduite des affaires locales, en s'assignant un double objectif :

- Des objectifs politiques : Il s'agit de renforcer l'ancrage de la démocratie de proximité, d'améliorer le système de représentation et de la participation des citoyens à la gestion de la chose publique et de consacrer l'autonomie de la responsabilité locale.

- Des objectifs économiques : il s'agit de promouvoir le rôle de l'institution communale dans la perspective de faire émerger le marketing territorial. L'aménagement adéquat de l'espace et le renforcement de sa capacité d'intermédiation et d'intervention dans les secteurs sociaux afin de lutter contre les fractures géographiques et les disparités économiques et sociales, qui caractérisent l'espace national.

c. L'élargissement des attributions économiques, sociales et culturelles du conseil communal

Les rédacteurs de la note de présentation de la loi n° 78-00 du 3 octobre 2002 soulignent que « le succès de toute réforme est étroitement lié à la qualité de gouvernance » en ajoutant que « les objectifs de la réforme ne sauraient être atteints sans une action en profondeur, tendant à garantir l'accès aux responsables locaux à une élite de qualité alliant le sens du devoir et l'engagement citoyen »

La gouvernance locale à la lumière de la nouvelle charte communale

Pour asseoir la gouvernance dans un contexte peu réceptif, la nouvelle charte communale a introduit des innovations susceptibles d'enclencher la mise en pratique du projet de gouvernance :

- Redéfinition des domaines d'intervention de l'exécutif communal et du conseil communal en confiant à ce dernier des compétences propres , des compétences transférées de l'Etat à la commune et des compétences à caractère consultatif.

- La nouvelle formulation des compétences clarifie et délimite avec précision les responsabilités du président du conseil communal et du conseil communal.

- Allègement de la tutelle dans le sens de responsabiliser davantage les gestionnaires locaux de leurs actes de gestion.

- Renforcement des moyens de protection de l'intérêt public et des mécanismes de contrôle : l'objectif étant de renforcer à légalité, la moralisation et la transparence de l'action de l'administration locale.

- Renforcement du contrôle a posteriori notamment par les cours régionales des comptes.

II. La transition de la décentralisation à la gouvernance locale

a. Responsabilisation des différents acteurs locaux

Le responsabilisation des différents acteurs locaux – région, province et préfecture. Communes urbaines et rurales – n'a de sens que si les différentes lois de décentralisation imprègnent le mode de gestion des collectivités décentralisées du nouveau projet de gouvernance.

Les entités décentralisées qui jouissent d'une légitimité constitutionnelle explicitée par l'article 100 de la constitution, doivent relever le défi de la gouvernance :

- La commune, échelon de base de la démocratie, en s'inscrivant dans la logique de la gouvernance devient un territoire de mission.

- La préfecture et la province, échelon d'encadrement, constitue l'épicentre du système de gouvernance et le lieu privilégié d'incubation des projets.

- La région, échelon intégrateur des politiques locales, offre à l'action micro dimensionnelle des collectivités locales et à la démarche verticale des ministères et des établissements publics, un lieu d'animation économique, d'articulation et d'aménagement d'ensemble.

Ces différentes entités doivent, si elles désirent s'imprégner du goût de la gouvernance, se fixer trois objectifs :

- Assurer l'efficacité de l'organisation territoriale grâce à l'introduction de nouvelles méthodes de gestion et à la créativité des décideurs locaux qui doivent assimiler leurs administrations locales à des entreprises.

- Créer les conditions favorables à la stimulation de l'investissement au niveau local car il existe une forte corrélation entre les niveaux local et national : plus l'investissement public local croît plus le PIB du pays croît.

b. Les difficultés de mise en place de la gouvernance

La réforme du dispositif juridique ne suffit pas à générer la gouvernance, plusieurs obstacles bloquent cet élan novateur :

- L'économie publique locale est vulnérable :
 - 17 établissements publics industriels et commerciaux :

- les sociétés d'économie mixtes locales dont leur nombre est faible concernent notamment les gares routières, l'hôtel mamounia, et la station thalassothérapie de Moulay Yacoub.

- L'économie locale dont le financement est assuré par le privé connaît un développement remarquable grâce au système de la concession et à la nouvelle technique de la gestion déléguée.

- Les budgets locaux ne représentent que 5.8 % du PIB et 18 % environ du budget général de l'Etat.

- Les collectivités locales réalisent un peu moins de 15 % des investissements publics.

- La forte croissance urbaine (plus de 3.6 %) alimentée par le flux toujours important de la migration rurale, a généré une évolution géométrique des besoins collectifs :

- dans le domaine de l'assainissement liquide, les collectivités locales doivent réaliser dans les 20 prochaines années un investissement de l'ordre de 60 milliards de dirhams ;

- dans le domaine des déchets solides, la mobilisation de l'investissement est évaluée à 14 milliards de dirhams ;

- dans le domaine de la distribution d'eau potable, les besoins sont estimés à 25 milliards de dirhams, et à 30.5 de milliards dirhams pour la distribution d'électricité.

- L'inter-communalité, expression de la solidarité territoriale, est souvent l'œuvre des municipalités.

- La fonction publique territoriale est sous-encadrée, ce qui renforce la dépendance de l'administration locale à l'égard des autorités déconcentrées et services extérieurs.

La gouvernance locale à la lumière de la nouvelle charte communale

- Les ressources financières des collectivités locales sont relativement limitées :
 - 48 % des financements des collectivités locales sont assurés par la réaffectation de 30 % du produit de la TVA
 - 75 % des ressources proviennent de la fiscalité locale et régionale,
 - 10 % des taxes immobilières et professionnelles,
 - 11 % de l'emprunt.

Actuellement, le taux de l'autonomie locale des collectivités décentralisées ne dépasse pas 48 % si l'on prend en considération le produit de la TVA.

- La pratique de la collectivités locales sont submergées dans la gestion du quotidien, Plusieurs raisons étayent ce jugement :

- le système d'information est rudimentaire par rapport aux exigences de la planification stratégique. Parfois, l'information existe mais elle n'est pas valorisée.

- La communication et la coordination entre les collectivités locales et les différents services extérieurs sont encore à leur début :

- Les communes ont une faible maîtrise de leurs ressources avec des taux de recouvrement encore très faibles.

• Les associations à caractère local qui se sont développées dès le début des années quatre-vingt-dix en milieu urbain pour répondre à des besoins d'équipement urbain traduisent des formes d'appropriation collective de l'espace urbain et reflètent la naissance d'un esprit communal. Le développement du mouvement associatif correspond à l'application du principe de "subsidiarité."

Il revient à la société d'ordre humain, financier, technique, gestionnel, organisationnel et administratif, la gouvernance est-elle en mesure d'apporter la réponse à la crise de la décentralisation ? L'arsenal juridique est-il en mesure d'instituer un ajustement des mentalités et des structures ? la greffe de ce macro-concept qu'est la gouvernance sur un tissu juridico-social spécifique génère-t-elle l'inter-fécondation des différents intervenants du développement durable ?

La gouvernance en tant que nouvelle approche de gestion des affaires publiques ne sera-t-elle pas porteuse de contradictions entre un contexte marqué par la vivacité des résistances au changement qu'enracinent les élites locales et la diversité des espaces locaux qui configurent un laboratoire de recherche où le labeur est dur ?

La réforme du cadre légal de la décentralisation n'est pas suffisante pour garantir la faisabilité et l'applicabilité de la gouvernance.

En fait, l'expérience internationale accumulée surtout dans la dernière décennie indique que la décentralisation des responsabilités et des ressources des collectivités locales ne génère pas nécessairement à elle seule, l'ensemble des résultats positifs que l'on associe généralement au concept de gouvernance.