

Royaume du Maroc
Ministère de la Fonction Publique
et de la Réforme Administrative

Déconcentration Administrative

Colloque Nationale sur la Réforme Administrative

Rabat
7 et 8 Mai 2002

INTRODUCTION :

Face aux multiples sollicitations de la société civile, des partenaires internationaux et du pouvoir politique et compte tenu de l'efficacité actuelle (rapport coût / résultat) des administrations de l'Etat, il importe au préalable de fixer le champ d'intervention prioritaire de ce dernier :

- est-il encore d'assurer en régie des prestations, notamment « d'intendance », que d'autres opérateurs pourraient assurer à un coût moindre grâce à une gestion plus dynamique et à un coût salarial moins élevé ?
- n'est-il pas plutôt de concevoir des politiques publiques, d'animer puis évaluer leur mise en œuvre, sans intervenir obligatoirement en tant qu'opérateur ?
- l'administration de l'Etat ne doit-elle pas se consacrer, en priorité, à un meilleur exercice de ses missions d'Etat stratège/régulateur ?

Ce cadrage politique qui est du ressort du pouvoir politique est déterminant pour définir demain l'organisation des services et la gestion des ressources humaines de l'Etat.

I-Redéfinition des structures administratives à la lumière du nouveau rôle de l'Etat :

La question de la redéfinition des missions de l'administration à la lumière de nouveau rôle de l'Etat, a constitué, ces dernières années, la préoccupation majeure des décideurs publics, notamment après le désengagement de l'Etat de certaines de ses fonctions.

Ce désengagement a pris plusieurs formes :

- Le transfert de compétences à des collectivités territoriales ;
- La création d'agences spécialisées ;
- Le partenariat avec les acteurs de la société civile ;
- La privatisation de certaines entreprises nationales et la concession de certaines activités à des particuliers ;

Afin d'adapter l'organisation des administrations publiques au nouveau rôle de l'Etat, il convient d'élaborer une stratégie claire afin d'éviter tout chevauchement et double emploi et permettre à l'administration de jouer pleinement son rôle d'accompagnateur au développement économique et social.

A cet effet, il convient de :

- mettre au point un référentiel relatif à l'externalisation (cadre juridique) qui préciserait les possibilités offertes aux départements pour recourir à des opérateurs et à des prestataires extérieurs, expliquerait les procédures de passation des conventions, donnerait des repères sur le contenu des contrats et préciserait le rôle du délégant et du délégataire pendant la durée du contrat ;
- expliquer le concept de partenariat à travers l'élaboration d'un document de base qui constituerait une référence pour les contrats et les accords à moyen et long terme ;
- adapter, voire supprimer, certaines structures administratives qui se perpétuent à l'identique malgré le recours à des prestataires extérieurs. C'est pourquoi tout projet de recours à des opérateurs externes doit s'inscrire dans un projet global incluant la

suppression de l'entité administrative initiale. Cela signifie une réflexion organisationnelle globale sur les structures et les ressources humaines des entités administratives concernées ;

- définir une politique de redéploiement du personnel vers ces nouvelles entités partenaires de l'Administration .

II-Vers une nouvelle approche de l'organisation administrative :

La réforme des structures administratives constitue un axe fondamental dans les programmes de réforme à initier. Il apparaît en effet fortement souhaitable de réfléchir à une organisation de l'administration conduisant à un resserrement de ses structures et à leur requalification .

1-Diagnostic :

L'examen des structures des départements ministériels permet de relever les constatations suivantes :

- 1- Une inflation des structures administratives à tous les niveaux ;
- 2- Une approche approximative dans la répartition des compétences qui ne répond pas aux besoins de simplification maintes fois exprimés par les pouvoirs publics ;
- 3- Le maintien de structures administratives au niveau des administrations centrales malgré le transfert de leurs compétences à des établissements publics ou d'autres structures (Agences) .

2-Propositions :

Une étude de définition sur la fonction publique et les structures administratives a été menée . Elle s'articule autour des trois axes suivants :

- Le Statut général de la fonction publique et la rémunération ;
- Les structures administratives ;
- Les effectifs du personnel ;

Cette étude a ciblé 6 départements pilotes : Economie et Finances , Equipement, Agriculture , Education Nationale , Santé et Plan.

Les principales propositions de réformes résultant de cette étude portent sur les points suivants :

- 1- Centrer l'administration de l'Etat sur ses missions prioritaires ;
- 2- Placer l'utilisateur au cœur des démarches de changement ;
- 3- Moderniser l'organisation et le fonctionnement des administrations ;
- 4- Optimiser la gestion des ressources humaines.

Les propositions ci-dessus ne peuvent prendre forme en l'absence d'une approche nouvelle en matière d'organisation des services de l'Etat. Cette approche devrait reposer sur des critères objectifs et rigoureux et devrait permettre :

Une plus grande souplesse dans la procédure de révision des structures des ministères avec l'octroi aux autorités ministérielles d'une plus grande marge de manœuvre ;

- 1- L'accélération de la procédure d'approbation des projets de réorganisation ;
- 2- L'identification des activités et missions devant être transférées aux opérateurs externes .

III- Renforcement du processus de déconcentration Administrative :

La déconcentration administrative constitue un enjeu important et un défi de taille pour la mise en œuvre des politiques publiques.

La déconcentration doit répondre aux nécessités suivantes :

- Rapprocher l'administration des administrés ;
- Promouvoir le partenariat entre l'Etat et les collectivités locales ;
- Développer l'esprit d'initiative et de la responsabilité au sein des services de l'administration territoriale .

1-Eléments du diagnostic :

L'administration territoriale a connu au Maroc un long processus d'édification qui a permis à l'Etat d'établir un large réseau de services extérieurs . or , les mécanismes de fonctionnement ne permettent pas de mettre en œuvre un véritable partenariat en matière de développement local, ni même de fournir les prestations qui répondent aux besoins des populations locales . La consécration du principe de la déconcentration administrative se heurte, au stade de l'application ,à de nombreux obstacles alors que l'administration centrale continue de monopoliser des tâches de gestion des ressources humaines et financières.

C'est ainsi que la déconcentration des missions de gestion se rapportant aux affaires locales , à la délégation des crédits et à l'objectif de rationalisation des structures et des méthodes ne cesse de se heurter à la réticence des services centraux malgré l'existence d'un arsenal juridique important . A cela s'ajoute d'autres facteurs liés à la diversité des modes d'organisation des services extérieurs et à l'exercice de la coordination entre eux.

A-Couverture territoriale par les services extérieurs :

La création des services extérieurs des ministères ne se réalise pas toujours en adéquation avec les fréquents découpages administratifs territoriaux puisque l'on observe que certains ministères ne disposent pas de ces entités à l'échelle de certaines provinces et préfectures alors que les besoins justifiant leur présence se sont exprimés à divers niveaux .

A l'exception du département de l'Intérieur, de nombreux ministères ne disposent pas de services extérieurs couvrant le territoire national d'une manière adéquate.

Il est à signaler aussi que les sièges des services extérieurs sont généralement localisés au niveau du chef-lieu de la préfecture ou de la province et ne disposent guère, dans la majorité des cas, d'annexes couvrant les autres parties de l'espace territorial provincial ou préfectoral considéré. Cela a pour conséquence de pénaliser des usagers ne se trouvant pas dans les mêmes localités que ces services.

B- Répartition des fonctionnaires et des compétences :

La répartition des fonctionnaires entre les services centraux et extérieurs ne répond pas à des critères rigoureux et conformes à la politique de déconcentration et aux attentes des usagers.

Il ressort des statistiques de l'année 1999 que plus de 12 % des fonctionnaires et agents de l'Etat exercent au niveau de l'Administration centrale alors que ce taux n'est que de l'ordre de 3% dans des pays comme la France.

C- Disparités dans les modes d'organisation :

La grande disparité qui caractérise les missions des services extérieurs, associée à la diversité des corps des fonctionnaires en activité dans ces services, a donné naissance à une hétérogénéité culturelle et comportementale dans chaque secteur. Il est donc devenu impératif d'adapter les méthodes d'approche et d'organisation aux spécificités qui caractérisent chaque secteur, en vue d'éviter le cloisonnement et la divergence d'opinion, dans le but final de préserver l'unité d'action de l'Etat . Au fil des années, chaque ministère a procédé à l'organisation de ses services selon sa propre vision et l'administration centrale a eu une grande influence sur l'organisation de ces services. Cette situation a donné lieu à l'adoption de modes d'organisation divers, altérés par certaines déficiences parmi lesquelles nous citons :

- Les arrêtés portant création des services extérieurs ne concernent , dans la majorité des cas , que la désignation des sièges où ils sont appelés à s'installer auprès de chaque préfecture ou province et leur niveau dans la pyramide administrative, alors que l'aspect organisationnel de ces services est laissé à l'appréciation du chef de l'administration ;
- Les missions conférées à ces services revêtent souvent un caractère de généralité , du fait qu'elles s'inspirent des missions dévolues à l'administration centrale dans leurs fonctions de gestion ou d'exécution ;
- La coopération entre les services extérieurs des différentes administrations reste insuffisante au niveau même des services provinciaux relevant d'un seul département. C'est le cas par exemple des représentations locales du ministère de l'Economie et des Finances, (Impôts , Trésorerie Générale, Domaines, et CRED...) . Cette situation se caractérise par l'absence d'interlocuteur unique représentant le ministère de tutelle auprès des gouverneurs, des collectivités locales et des autres intervenants locaux .

A l'occasion de la mise en œuvre de programmes intégrés de développement, les difficultés de coordination ne permettent pas à ces services d'atteindre des résultats performants et réduit, par conséquent , leur capacité d'agir en cohésion avec les différents secteurs concernés.

2-Propositions de réformes :

La déconcentration administrative constitue, un enjeu essentiel pour la réforme administrative. Sa mise en œuvre est nécessaire pour satisfaire les attentes des citoyens et des partenaires socio-économiques de l'Etat au niveau local et assurer la rationalisation de l'action administrative et l'amélioration de la qualité des services publics.

Ainsi le principe de déconcentration repose sur :

- La prise des décisions par les services proches des citoyens;
- Le développement d'une politique de partenariat entre les différents services de l'Etat et les Collectivités Locales;
- Le déploiement d'efforts continus en matière de formation des fonctionnaires et agents;
- L'action commune, la coordination et l'orientation unifiées des activités des services extérieurs représentant tous les ministères sur un même niveau afin de mettre en œuvre la politique de développement régional et les programmes intégrés de développement économique et social.

Ce texte a été élaboré en concert avec les départements ministériels.

Ce projet vise à préciser les conditions et critères du transfert des pouvoirs aux services extérieurs pour leur permettre d'exercer directement leurs attributions

conformément à un schéma directeur adapté aux ressources humaines et matérielles dont dispose chaque secteur .

La méthodologie proposée pour l'élaboration des schémas directeurs de déconcentration administrative repose sur le pragmatisme au niveau du transfert des attributions, la concertation et la progressivité. L'entreprise de déconcentration est sensée être menée de façon ordonnée selon une approche pédagogique apte à préparer les chefs des services extérieurs à assumer leurs responsabilités dans les meilleures conditions.

Les mécanismes de mise en œuvre de la politique de déconcentration ont été définis par le projet de qui prévoit notamment :

- La création d'une commission de déconcentration administrative au niveau de chaque ministère ayant pour objectif l'élaboration du schéma directeur de déconcentration administrative;
- L'élaboration du schéma directeur de déconcentration administrative visant à identifier les compétences conférées à l'administration centrale et celles devant être transférées aux services extérieurs sur la base d'une différenciation fonctionnelle réservant les missions de conception d'orientation, d'évaluation et de contrôle au centre et les missions à caractère local aux services les plus proches du citoyen.
- L'administration centrale doit veiller sur le bon fonctionnement des services extérieurs par l'évaluation de leurs actions et réalisations grâce notamment aux inspections générales dont les rôles de contrôle et d'inspection seront complétés par la mission d'audit;
- L'administration centrale doit assumer les missions de coordination de l'information technique et administrative et de développement d'un réseau de relations fonctionnelles et utiles avec les services extérieurs et les collectivités locales;
- L'établissement d'un recueil des décisions de gestion susceptibles d'être déléguées aux services extérieurs;
- La détermination des conditions de transfert des ressources humaines et matérielles au profit des services extérieurs.

La mise en place du schéma directeur offre aux ministères l'opportunité de réexaminer l'ensemble de leurs structures dans le sens d'une redistribution des tâches et des missions.

Les objectifs assignés à la déconcentration administrative comme mode de réorganisation de l'administration peuvent être résumés comme suit :

- L'amélioration de la qualité du service public notamment par le renforcement de l'autonomie de gestion des services extérieurs en relation directe avec les citoyens;
- Le développement des capacités de l'administration centrale en matière de stratégie et d'expertise;
- La couverture appropriée du territoire national par la création de services extérieurs correspondant aux besoins réels du développement économique et social des Provinces, des Préfectures et des Régions;
- Le développement et la formalisation des modalités de coopération entre les services relevant des ministères dans des domaines préalablement déterminés;
- La délégation des pouvoirs de décision aux services extérieurs pour le règlement des affaires d'intérêt local .

Des mesures d'accompagnement sont nécessaires :

- révision de l'organisation interne des services extérieurs conformément aux objectifs qui leur sont assignés;
- emploi commun et rationnel des ressources disponibles dans les différents services extérieurs au niveau provincial, préfectoral ou régional ;
- répartition rationnelle et ciblée des ressources humaines qualifiées entre l'administration centrale et les services extérieurs;
- formation continue et recyclage des cadres en fonction dans les services extérieurs ;
- simplification des règles, procédures et circuits administratifs notamment en matière financière.