

Le management territorial au Maroc, entre l'administratif et le politique

Territorial management in Morocco, between administration and politics

Fatima Zohra MANAME, (Doctorante)

*Laboratoire : Groupe de Recherche en Economie et Territoire (GRET)
Faculté des Sciences Juridiques, Économiques et Sociales de Tanger
Université Abdelmalek Essaâdi, Maroc*

El Ayachi BENCHEIKH, (Enseignant-chercheur)

*Laboratoire : Groupe de Recherche en Economie et Territoire (GRET)
Faculté des Sciences Juridiques, Économiques et Sociales de Tanger
Université Abdelmalek Essaâdi, Maroc*

Adresse de correspondance :	<i>Faculté des Sciences Juridiques, Économiques et Sociales de Tanger Université Abdelmalek Essaâdi BP. 1373 – Poste principale – Tanger, Maroc +212539393932 fatimazohra.maname@etu.uae.ac.ma</i>
Déclaration de divulgation :	Les auteurs n'ont pas connaissance de quelconque financement qui pourrait affecter l'objectivité de cette étude.
Conflit d'intérêts :	Les auteurs ne signalent aucun conflit d'intérêts.
Citer cet article	MANAME, F. Z., & BENCHEIKH, E. A. (2022). Le management territorial au Maroc, entre l'administratif et le politique. <i>International Journal of Accounting, Finance, Auditing, Management and Economics</i> , 3(6-1), 182-197. https://doi.org/10.5281/zenodo.7378148
Licence	Cet article est publié en open Access sous licence CC BY-NC-ND

Received: Septembre 22, 2022

Published online: Novembre 30, 2022

Le management territorial au Maroc, entre l'administratif et le politique

Résumé :

À la lumière des nouveaux textes juridiques, la collectivité territoriale tient une place centrale au débat public. Une organisation dont les pouvoirs ont été largement élargis par les lois organiques abrogeant les anciens textes et donnant une vision métamorphosée, voire même innovante, des relations entre l'État et les collectivités territoriales.

Cette remontée de pouvoir doit être accompagnée d'un management adapté, or ce dernier se trouve face à une multiplicité de défis et paradoxes, qui complique la tâche au manager territorial, dont majeure est celle de la double hiérarchie politique et administrative au sein des collectivités territoriales

L'objectif assigné à ce papier est de déceler les différentes spécificités managériales des collectivités territoriales et ses paradoxes, et ceux à partir d'une revue de littérature systématique. Il ne s'agit plus d'une question auquel nous essayons de trouver la réponse ou une solution, mais plutôt une réalité à soulever et qui nécessite d'être bien ficeler pour qu'on puisse poser les jalons d'un management territorial plus efficace et pour définir les fonctionnalités de chaque partie prenante afin de délimiter son champ d'intervention et sa responsabilité.

Mots clés : Management, collectivités territoriales, pouvoir politique, organisation administrative, paradoxes

Classification JEL : H83.

Type de l'article : Article théorique.

Abstract :

In the light of the new legal texts, the local authority holds a central place in the public debate. An organization whose powers have been greatly expanded by the organic laws repealing the old texts and giving a metamorphosed or even innovative vision of the relations between the State and the local authorities. This rise in power must be accompanied by appropriate management, apart from the latter being faced with a multiplicity of challenges and paradoxes, which complicates the task of the territorial manager, the most important of which is that of the dual political and administrative hierarchy within local authorities .

The objective assigned to this paper is to identify the different managerial specificities of local authorities and their paradoxes, and those from a systematic literature review. It is no longer a question to which we are trying to find the answer or a solution, but rather a reality to be raised and which needs to be well tied up so that we can lay the groundwork for a more effective territorial management. and to define the functionalities of each stakeholder in order to delimit its field of intervention and its responsibility.

Keywords: Management, local authorities, political power, administrative organization, paradoxes.

JEL Classification: H83.

Paper type: Theoretical Research

1. Introduction

La collectivité territoriale se voit aujourd'hui comme l'une des entités au cœur du débat où s'entremêlent plusieurs considérations politiques, démocratiques, développementalistes... un débat qui met le point sur le rôle de cette dernière au développement économique et sa responsabilité accrue de mettre en œuvre une gestion efficace des deniers publics. Le rôle de cette organisation s'est accentué par la nouvelle constitution, qui vient de consacrer des principes primordiaux.

La structure en question se dispose de plusieurs spécificités fonctionnelles dont majeure est son double système politique et administratif, autrement dit deux hiérarchies parallèles.

Une organisation à complexité multiple qui met le management territorial face à une question majeure : qui manage dans la collectivité territoriale ?

Cette rencontre entre les deux hiérarchies explique souvent un certain nombre de conflits au sein de cette organisation, plus précisément la confusion des rôles entre les acteurs de la politique et de l'administrative. L'exemple qui illustre le plus la situation est celui de la confusion des agents qui reçoivent les ordres de plusieurs chefs sur une situation donnée : un élu qui se transforme en chef de service, et un directeur des services (secrétaire général auparavant) qui essaye de s'imposer devant le nouveau élu ; ce qui crée finalement un choc politico-administrative au sein de l'entité.

Dans un autre lieu la question du mandat politique complique de plus la question du management territorial, d'où la problématique du management dans un temps rétrécie et avec des alternances politiques et parfois même des changements de programmes et d'idéologie de la même partie politique, face à des citoyens- contribuables qui deviennent de plus en plus exigeants et pressants.

Dans notre présente communication nous essayons de déceler les différentes spécificités managériales des collectivités territoriales et ses paradoxes. Il ne s'agit plus d'une question auquel nous essayons de trouver la réponse ou une solution, mais plutôt une réalité à soulever et qui nécessite d'être bien ficeler pour qu'on puisse poser les jalons d'un management territorial plus efficace et pour définir les fonctionnalités de chaque partie prenante afin de délimiter son champ d'intervention et sa responsabilité.

Notre papier sera basé sur deux théories majeures à savoir la théorie de l'acteur et la théorie des jeux de pouvoir. Nous essayons de déterminer via les théories précitées la complexité et les paradoxes du management au sein des entités territoriales.

Notre travail sera basé au tout début sur une analyse textuelle des différents textes juridiques régissant les collectivités territoriales marocaines et en relation avec notre sujet de recherche. Ensuite nous serons basés sur les travaux de notre projet de fin d'études portant sur l'audit interne au sein des communes marocaines, et ce pour clarifier certains constats et illustrer avec des exemples du terrain. Les résultats nous ramènent à poser la question suivante : **qui détient le pouvoir au sein d'une collectivité territoriale ?** Un élu qui se trouve dans l'obligation de réalisation des projets promis au citoyen ou un service administratif qui doit se conformer aux textes législatifs en vigueur face au contrôle rigoureux ?

Pour apporter des éléments de réponse à cette problématique et aborder ses divers aspects, il nous semble intéressant de scinder notre plan en trois grands points : le premier point présentera l'approche conceptuelle dans laquelle nous avons traité les concepts clés de notre recherche (2). Quant au second point, il traitera les principales théories mobilisées dans notre article et ses apports au regard de notre sujet (3). Et le dernier point traitera les paradoxes du management territorial ainsi que les éléments pour palier à ces paradoxes et nous l'illustrant avec un exemple du terrain (4).

2. Approche conceptuelle

2.1 À la recherche de l'identité des collectivités territoriales marocaines

La collectivité territoriale est une expression de la décentralisation territoriale et ne constitue pas une administration publique au sens propre du terme, elle diffère de l'État et en constitue un niveau administratif inférieur et prend en charge un territoire précis.

Les collectivités territoriales se caractérisent alors par leur autonomie et sont des sujets de droit qui exercent une activité administrative en leur propre nom, c'est une notion qui émane progressivement des lois et de la jurisprudence.

La DGCT (direction générale des collectivités territoriales) dans sa revue annuelle « collectivités locales en chiffres », de 2011, définit la collectivité territoriale comme étant : « *une portion du territoire national qui suppose une délimitation géographique précise, basée sur des considérations historiques, socio-tribales, culturelles, économiques ou institutionnelles ou sur la volonté de réaliser des solidarités et des complémentarités entre les composantes de la région. Une personne morale de droit public, dotée de l'autonomie financière, et comme telle, elle est apte à accomplir les actes de la vie juridique (droits, obligations, avec des conséquences patrimoniales, fiscales, contentieuses qui en résultent)* » ; Les collectivités territoriales au Maroc sont définies, selon l'article 135 de la constitution de 2011 comme étant : « *les régions, les préfectures, les provinces et les communes. Elles constituent des personnes morales de droit public et gèrent démocratiquement leurs affaires. Les Conseils des régions et des communes sont élus au suffrage universel direct. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi* ».

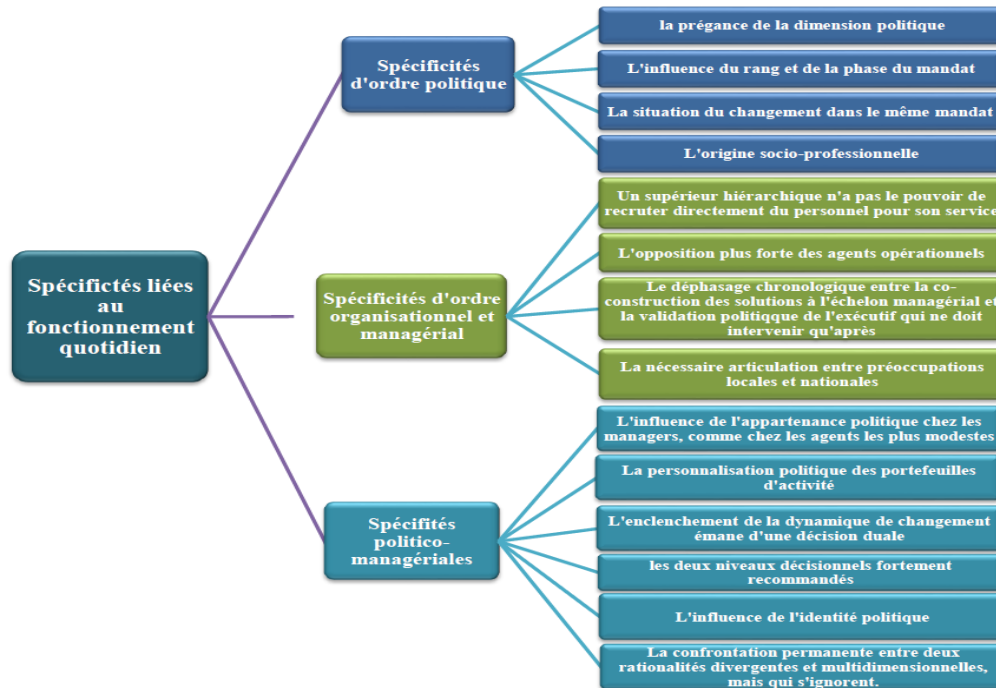
La constitution donne une définition typologique, et fonctionnelle des collectivités, le texte consacre 11 articles pour délimiter le champ d'intervention des collectivités et leurs compétences.

La décentralisation a fait bénéficier la collectivité territoriale de l'autonomie administrative en la disposant ainsi de son propre personnel, budget et des compétences propres confiés par le législateur. Le fonctionnement de ces entités implique des organes qui lui sont propres : conseils élus, exécutif élu ou nommé ; et doit subir l'ordre juridique étatique afin de préserver l'unité nationale et éviter la dispersion de l'action de l'État.

2.2 Les spécificités du fonctionnement des collectivités territoriales

L'identification des spécificités des collectivités territoriales est une tâche compliquée, car son fonctionnement en lui-même est complexe. Sur la base de la recherche qualitative sur des projets dans les collectivités (que ça soit réussi ou non), menée par l'auteur EVAH-MANGA, nous tenons à présenter ces spécificités d'une manière synthétique et schématique comme suit:

Titre : Les spécificités de fonctionnement quotidien des collectivités territoriales



Source : conçu par nos propres soins à partir du livre « le contrôle de gestion des collectivités territoriales », p290-294

2.3 L'organisation administrative territoriale

Les lois organiques des collectivités territoriales stipulent dans ces premiers articles que l'organisation territoriale repose sur les principes suivants :

- **Libre administration** : suivant ce principe chaque collectivité dispose du pouvoir de délibérer de manière démocratique et d'exécuter ses décisions.
- **Solidarité et coopération** : pour atteindre les objectifs et la réalisation des projets communs.
- **Subsidiarité** : qui confie la gestion à la collectivité la plus proche au domaine autrement dit que chaque collectivité exerce ses compétences propres, celles transférées et partagées par l'état et tout transfert de compétences nécessitent un transfert de ressources financières qui permet de les exercer.

Le principe de **libre administration** est un principe qui relève la voix de la décentralisation selon la conception marocaine. Il repose sur un certain nombre de piliers qui sont précisés dans les articles de la constitution : l'attribution des compétences par le pouvoir étatique, l'interdiction de toute tutelle d'une collectivité sur une autre, et l'autonomie financière qui garantit les moyens suffisants aux collectivités en disposant des ressources revenant des impôts et taxes.

L'attribution de la personnalité juridique aux collectivités est un élément nécessaire, car elle conditionne l'autonomie organique et fonctionnelle des structures infra-étatiques. Cette autonomie qui doit être traduite par une indépendance organique, assurée lorsque les organes dirigeants des collectivités ne relèvent pas du pouvoir hiérarchique et disciplinaire du pouvoir central. L'élection, alors, est une garantie de cette indépendance organique, et la loi offre aux élus locaux les droits reconnus pour s'acquitter de leurs devoirs.

Pour assurer cette autonomie, chaque collectivité dispose de ses propres ressources humaines, qui assurent l'exécution des décisions prises et le suivi du service public local. Ces ressources sont regroupées par la notion de « fonction publique territoriale ».

Dans le langage juridique, l'expression « fonction publique territoriale » désigne l'ensemble des fonctionnaires et agents relevant des communes, des préfectures et provinces et des

régions. Ce personnel des collectivités territoriales a été régi auparavant par des statuts particuliers¹ donnant à son personnel l'accès par concours et des droits et obligations précis, mais les nouvelles lois organiques des collectivités territoriales de 2015, ont prévu l'adoption d'une nouvelle loi organisant cette fonction publique territoriale.

La gestion du personnel relevant des collectivités territoriales est répartie entre le ministre de l'Intérieur, les walis et gouverneurs et les présidents des conseils communaux. Ce personnel est réparti en deux niveaux :

- Le premier niveau de direction et de conception obéit au contrôle partagé du ministère de l'Intérieur et des présidents des conseils des CT ;
- Le deuxième niveau d'exécution est sous le pouvoir hiérarchique direct des présidents des conseils des CT.

Chaque partition du découpage territorial dispose de son unique organisation administrative. Prenant l'exemple de la commune, selon les dispositions de l'article 54 bis de la loi portant charte communale, chaque commune dispose d'une administration qui comprend le secrétariat général de la commune et les services administratifs chargés de veiller à l'exécution des décisions du président du conseil. Le président du conseil communal reste le chef hiérarchique du personnel communal et dirige les services communaux.

2.4 Le pouvoir politique territorial

Dans les collectivités territoriales, le poids de la dimension politique constitue une réalité irréprochable tant dans l'appréhension du contexte que dans les actes décisifs des différents acteurs.

S'agissant de la collectivité territoriale la plus proche au citoyen, les communes au Maroc sont soumises, pour leur quasi-totalité, à un régime de droit commun. Les affaires de la commune sont gérées par un conseil communal dont les membres sont élus au suffrage universel direct conformément aux dispositions de la loi organique n° 59-11 relative à l'élection des membres des conseils des collectivités territoriales, promulguée par le dahir n° 1-11-173 du 24 hijra 1432 (21 novembre 2011). La durée du mandat des conseillers communaux est de six ans.

Pour exercer les compétences qui lui sont dévolues par la loi, le conseil communal dispose des organes nécessaires, à savoir : un bureau, des commissions permanentes et un secrétaire du conseil. Une fois élu, le conseil communal procède à l'élection d'un bureau, composé d'un président et de plusieurs vice-présidents, qui constitue l'organe exécutif de la commune. Les membres du bureau assistent le président du conseil dans ses fonctions.

Les pouvoirs du président ont été élargis par les réformes successives de la charte communale, introduites depuis 2002, ce qui a induit un renforcement de son rôle et de sa responsabilité dans la gestion des affaires de la commune faisant de lui l'acteur central de la commune.

Le président est en effet l'autorité exécutive de la commune non seulement parce qu'il préside le conseil communal, représente officiellement la commune dans tous les actes de la vie civile, administrative et judiciaire, dirige l'administration communale et veille sur les intérêts de la commune, conformément aux lois et règlements en vigueur, mais aussi du fait qu'il est chargé d'élaborer et exécuter le plan d'action de la commune et le budget, conclut les marchés et signe les conventions de coopération et partenariat.

Au-delà de son autorité exécutive, il se doit de veiller à associer l'ensemble des acteurs présents sur son territoire à l'élaboration d'une stratégie transversale de développement (le plan d'action communal).

¹ Le décret de 1977 portant statut particulier du personnel communal

Sur le plan juridique, c'est le président qui fixe par arrêté l'organisation de son administration, prise après délibération du conseil. Cette organisation subit un visa préalable de l'autorité gouvernementale chargée de l'intérieur.

Le président établit également une direction générale des services et une direction des affaires de la présidence. Dans le même sens, la nomination à toutes les fonctions se fait sur la base des principes du mérite et des compétences après ouverture des candidatures pour postuler aux postes avec une nécessité d'un visa préalable de l'autorité gouvernementale chargée de l'intérieur pour les fonctions supérieures.

Les élus communaux jouent d'une façon générale un rôle important dans la gestion des affaires publiques locales. Ils leur incombent quatre fonctions essentielles: la représentation, la gestion, le contrôle et la médiation.

Les membres du conseil communal exercent plusieurs rôles dont le principal est celui d'agir en tant que représentants de la population. Ils doivent, dans l'exercice de leur charge, s'efforcer de représenter les citoyens qui les ont élus au meilleur de leur intérêt.

Lors des réunions des commissions et des séances plénières, l'élu local peut discuter et faire des propositions afférentes aux points inscrits à l'ordre du jour dans le cadre de l'exercice de son rôle délibératif. Cela constitue une opportunité pour soulever les problèmes et les préoccupations des citoyens. Lors des délibérations, le droit de vote constitue l'expression suprême de cette mission de représentation.

Aussi, dans son rôle d'intermédiaire ou médiateur, l'élu local est appelé à établir une communication au sens large avec son environnement. Il est amené également à avoir des contacts fréquents et directs avec les différents milieux organisés ainsi qu'avec les citoyens, qu'il soit animé ou non par l'objectif de réélection.

3. Approche théorique

3.1 La théorie des jeux de pouvoir : la dualité du pouvoir politique et administratif

Le jeu de pouvoir est un modèle qui illustre le rapport entre gouvernants et gouvernés, à travers un contrat de gouvernement par lequel se réalise l'échange de la protection de l'État contre la soumission du citoyen. Il constitue une représentation abstraite des rapports entre un État – gendarme et un citoyen représentatif.

De manière générale, les décisions prises par les gouvernés et gouvernants peuvent affecter leurs buts ou leurs intérêts respectifs. Ainsi, certaines décisions des gouvernants peuvent soit favoriser le bien-être des gouvernés soit y être contraires et vice-versa.

Le pouvoir est toujours **une relation A-B**, et non un attribut de A ou un attribut de B: « *Le pouvoir en effet n'existe pas en soi. La relation de pouvoir ne s'établit que si les deux parties s'intègrent au moins temporairement dans un ensemble organisé* » (voir **Crozier** 1963). « *Le pouvoir est une relation de dépendance, réciproque, déséquilibrée et non transitive* » (voir **E. Friedberg** 1992) ;

Les individus appartiennent à plusieurs groupes d'acteurs (A, B, C..), qui poursuivent leurs stratégies individuelles à l'intérieur des **règles** de l'organisation (opportunisme/cariérisme, adaptation des rythmes, négociations budgétaires, ...) : « *Certes les stratégies individuelles peuvent être et sont effectivement différentes, mais leur rationalité ne peut être découverte qu'une fois la rationalité du jeu collectif bien établie* » (voir Crozier et Thoenig 1975).

Il y a lieu de noter que M. Crozier a analysé quatre **sources du pouvoir** à savoir : La compétence, la rétention d'information, la connaissance de l'extérieur, et la maîtrise des règles de l'organisation. Ces sources relèvent de deux types de pouvoir énumérés ci-après :

- Pouvoir d'obligation : c'est une capacité à contraindre à travers la maîtrise inégalitaire des règles formelles ;

- Pouvoir d'exclusion : c'est une capacité à empêcher, par la rétention d'informations ou l'accès inégal à la connaissance.

Toutefois, il existe deux autres sources de pouvoir qui ont aujourd'hui pris une nouvelle importance (Fallery 2016) :

- Une source de pouvoir qui relève d'un **pouvoir d'influence** : c'est la capacité à maîtriser la création, les représentations, les liens et les discours... (Théorie du capital social et Elias 2008) ;
- Une source de pouvoir qui relève d'un **pouvoir de facilitation** : c'est la capacité à maîtriser le Don/contre-don, dans les liens sociaux et la coopération (réseaux sociaux, communautés de pratiques... (voir Apprentissage organisationnel et Management des connaissances)

L'application des principes susmentionnés dans le domaine du management territorial permet de constater qu'il existe une relation de pouvoir entre les groupes d'acteurs qui composent le dual politico-administratif au niveau de la collectivité territoriale. Ceux-ci agissent dans un jeu collectif et chacun développe des stratégies individuelles.

Le jeu collectif est indépendant des particularités individuelles, il est le produit d'un système qui impose aux individus et même aux plus puissants, ses règles générales et ses normes.

La cause est gagnée par celui qui a le plus facilement l'accès le plus haut possible. Ne pas disposer de bons relais et de médiateurs convaincus est un handicap majeur. Il ne reste alors plus qu'à « politiser » le problème, qu'à faire appel à la pression publique à la base pour espérer être entendu au sommet.

Le premier témoignage concret de l'existence de ce jeu, c'est la découverte du phénomène de couple- Jean-Pierre Worms magistralement mis en évidence dans son analyse des rapports entre préfets et maires de villes petites et moyennes. L'hostilité apparente des maires envers leur préfet, les critiques que le préfet adresse à ses maires cachent une complicité très profonde : un bon préfet sait écouter ses maires et un bon maire a naturellement l'oreille de son préfet. Leurs activités se répondent et ne sont compréhensibles que si l'on considère le couple que forment les deux partenaires.

D'une façon générale, dans ce système, chaque unité agit seule par les canaux qui lui sont ouverts sans jamais se préoccuper de ses voisines, sans communiquer avec elles (éventuellement en se cachant d'elles) et sans chercher à créer un front commun. La non-coopération et l'évitement entre unités semblables sont la règle. Chacune cherche à régler par elle-même ses affaires avec les échelons supérieurs.

Le processus de pouvoir et de prise de décision n'est donc ni hiérarchique, ni démocratique, ni contractuel. C'est un processus croisé, ou en zigzag, particulièrement bien adapté à un modèle d'évitement des responsabilités.

3.2 La théorie de l'acteur et le management territorial : le tandem politico - administratif

La théorie de l'acteur stratégique a été élaborée au cours des années 1970 par deux auteurs : Michel Crozier et Erhard Friedberg. Cette théorie repose sur 4 idées centrales :

- Le plus déterminant, pour comprendre les dynamiques, ce n'est pas le système formel (organigramme, circuits officiels de communication,...), mais plutôt les acteurs (ou groupes d'acteurs). Chaque acteur a ses propres enjeux et objectifs qu'ils visent.
- Les acteurs sont intelligents. Cela signifie que les dysfonctionnements ne sont pas le fruit de l'irrationalité des acteurs, mais au contraire, de leur rationalité. Un dysfonctionnement est la réponse à un enjeu non dévoilé d'un des acteurs.
- Les acteurs mobilisent des ressources et tentent de contourner les contraintes qui se posent à eux pour atteindre leurs enjeux et leurs objectifs.

- Les acteurs fixent leur stratégie en fonction de ces ressources et contraintes. Ces stratégies d'acteurs s'inscrivent dans le cadre de « l'ici et maintenant », en fonction de plusieurs éléments du moment à savoir : les enjeux, objectifs, ressources et contraintes du moment. L'analyse stratégique propose de comprendre ces éléments pour définir sa propre stratégie d'action.

Tout système postule une régulation, implicite ou explicite, c'est-à-dire que les rapports entre ses parties obéissent à des règles suffisamment stables. Notamment au sein du système territorial, les efforts des acteurs ne peuvent se développer librement. Elles s'insèrent dans un univers de règles, non seulement certains comportements sont interdits ou pénalisés, mais aussi bien les manœuvres possibles que les gains et les pertes sont sinon déterminés du moins définis et limités par des règles, ce qui permet à chacun d'effectuer un calcul rationnel et de développer une stratégie.

La rationalité de l'individu ne correspond pas forcément à la rationalité du groupe qu'il représente. Non seulement l'individu a plus de stratégies possibles dans le jeu à l'intérieur duquel il opère, mais il opère dans plusieurs jeux et peut anticiper de changer de jeu principal. Chaque acteur dans le couple politico-administratif, construit une stratégie qui lui est propre en fonction de ces enjeux, les ressources dont il dispose et tout en essayant de détourner les contraintes.

4. Les paradoxes du management territorial

4.1 Le Management à doubles têtes

Le management se définit comme « un ensemble de connaissance concernant l'organisation et la gestion d'une entreprise » (Dictionnaire le Petit Robert, édition 2008). Adapté au secteur public, le management est la mise en place de méthodes et de techniques visant à développer le pilotage de la décision publique.

L'utilisation courante de ce mot dans le secteur public n'as vu le jour qu'à l'appui du courant du Nouveau Management public à partir des années 1990. Depuis, le terme s'est imposé en désignant les réformes de modernisation des services publics. Le courant s'est référé largement aux méthodes du secteur privé tout en introduisant un management dirigé vers les principes d'efficacité, efficience, transparence et évaluation.

Ce nouveau mode a permis de repenser les bases du management public en général tout en remettant en cause le modèle bureaucratique classique et le service non ouvert aux critiques de ses interlocuteurs.

Ce nouveau concept a été adopté au niveau local avec une démarche de travail orienté objectif, et en essayant de faire intégrer les différents niveaux hiérarchiques pour faire respecter les spécificités de cette organisation. Le management des collectivités territoriales se caractérise par des spécificités capitales qui impliquent à la fois la sphère politique et administrative.

L'appartenance politique exerce une influence chez le corps managérial comme sur les plus modestes agents. La fluidité de prise de décision et son exécution dépendent de l'appartenance politique des parties prenantes, si tous les rangs concernés appartiennent au même bord politique, la prise de décision devient plus facile, dans le cas contraire cela peut créer des conflits d'intérêts et déclencher même des tensions entre les agents ou le corps managérial et ses collaborateurs.

Cette appartenance peut même déclencher des tensions entre les managers de tendances politiques différentes, ce qui provoque une personnalisation politique des problèmes et activités, favorise le développement de lutte de pouvoirs entre les acteurs managériaux, et freine tout projet de changement.

Ces entités décentralisées d'un État central, se trouve toujours dans l'obligation d'articulation entre préoccupations territoriales et nationales et la prise en compte de la diversité des acteurs aux enjeux pluriels et différents, ce qui nécessite une prévention pour la prise de décision.

La collectivité territoriale fonctionne avec deux rationalités, une politique qui repose sur le projet collectif pour pouvoir créer chez les citoyens un impact électoral positif et garantir un deuxième mandat, et une rationalité managériale basée sur l'efficacité et l'efficience. Face à cette confrontation de rationalités, les élus et le top management administratif (directeur général des services DGS) se trouvent souvent face à deux sens devant une situation donnée, des DGS qui pensent à la mise en place et l'exécution des projets du mandat politique sans une contradiction avec les textes législatifs en vigueur et pour éviter les rejets de visa par les services de contrôle, et élus qui pensent à l'impact de la solution sur les attentes publiques. En réalité, c'est la voix de la rationalité politique qui prime.

Cette situation crée une sorte de dualité dans le management territorial tout en laissant une ambiguïté sur le corps qui gère effectivement ces entités.

Les élus locaux doivent alors mettre à profit les compétences de l'administration territoriale et organiser la concertation et la participation de la société civile de manière à assurer la pertinence des politiques publiques.

Pour accomplir cette mission, l'administration territoriale constitue l'un des principaux leviers dont disposent les élus. L'efficacité et l'efficience attendues de l'administration locale dépendent largement du mode de gestion de son personnel. La mobilisation des potentialités humaines existantes et leur valorisation à travers leur affectation judicieuse en fonction d'une organisation basée sur une vision intégrée des différentes tâches à assumer et sur une coordination horizontale et verticale constituent, en effet, les conditions d'une utilisation optimale des ressources humaines dont disposent les collectivités territoriales.

Cette administration a plusieurs défis à relever, parmi lesquels la répartition des tâches et l'organisation du travail en son sein. Cependant, dans beaucoup de collectivités et plus précisément les communes, les postes de responsabilité sont susceptibles d'être confiés à des agents qui n'ont ni le grade ni les aptitudes requises pour exercer ces fonctions. De telles pratiques entament la qualité des services et prestations rendus aux citoyens. Cela est d'autant plus le cas que l'organisation de ces administrations repose généralement sur des organigrammes inadaptés aux différentes missions confiées aux communes.

L'exercice est plus délicat pour les dirigeants de la fonction publique territoriale. Une distinction s'opère entre les carrières statutaires et les « emplois fonctionnels » où responsabilités et instabilité sont plus grandes. Si le directeur général des services (DGS) et parfois ses adjoints (DGA), est nommé par le chef de l'exécutif local sur des postes fonctionnels à sa discrétion, il est également révocable par lui.

La structure organisationnelle doit, d'abord, refléter les principales missions et objectifs poursuivis par la collectivité et être suffisamment souple pour permettre d'appréhender les changements. C'est dans cet état d'esprit que la Mairie de Marrakech a réalisé une mise à niveau de la commune, de manière à améliorer le niveau de performance administrative à travers une nouvelle organisation des responsabilités et des formations appropriées (*Le rôle des élus locaux page 44*)

Une des influences majeures du pouvoir politique est celle du décalage temporaire entre les propositions de projets pour soulever un problème défini et sa validation politique de l'exécutif et même parfois son rejet au dernier ressort.

L'approche électorale avec un mandat rétréci dans le temps influence les décisions des élus et la réaction des fonctionnaires ce qui peut créer généralement un choc politico-organisationnel qui retarde la prise de décision ou son exécution.

Les textes juridiques donnent au président un pouvoir hiérarchique décisionnel pour lui permettre de gérer l'organisation. Mais dans un autre sens, ce supérieur hiérarchique n'a pas

de pouvoir de recruter directement un personnel pour son service, car ils lui sont imposés par la direction générale ou par l'élu, d'où la problématique de l'inadéquation majeure dans les CT entre le besoin et le recrutement. Il est à noter également le poids de la représentation syndicale qui donne un pouvoir d'opposition aux agents opérationnels et peut compliquer également la mise en œuvre des décisions prises.

La dualité des pouvoirs au sein des collectivités met le management territorial face à une situation de paradoxes à gérer pour pouvoir exécuter les projets. À cette échelle, les problèmes à gérer ne relèvent ni d'un seul acteur ni d'une situation prédéfinie de gestion. Or, la mise en commun de volonté et de compétences est nécessaire.

4.2 L'impact de la dualité des pouvoirs sur les projets locaux

Dans le cadre de notre projet de fin d'étude portant sur l'audit interne au sein des collectivités territoriales, spécifiquement les communes, la dualité politico-administrative parée d'une importance cruciale, précisément dans le point de rattachement de la cellule d'audit créée.

Selon la charte communale du 2009, la haute hiérarchie de la commune est le président, il en constitue l'autorité exécutive de la commune (Article 45). Et la norme (1110 de l'IIA (CRIPP) stipulent que : « Le responsable de l'audit interne doit relever d'un niveau hiérarchique suffisant au sein de l'organisation pour permettre au service d'audit interne d'exercer ses responsabilités ». Sur la base de ces constats, la cellule a été rattachée hiérarchiquement au Président du conseil communal (selon la charte d'audit). Mais en fonction des responsabilités du secrétaire général, qui assiste le président du conseil dans l'exercice de ses fonctions, supervise l'administration communale et en assure la direction, l'organisation et la coordination (Article 54), la DGCL a trouvé nécessaire de faire un double rattachement de la cellule, en attribuant celui fonctionnel au secrétaire général, car l'auditeur interne agit sous sa supervision.

Ce rattachement a été sujet d'un débat dès la phase de préparation du programme de promotion, entre un clan qui trouve qu'il doit être lié au président seulement, et d'autres qui légitiment ce double rattachement par le pouvoir exercé par certains secrétaires au sein de la commune. De ce fait ils apprécient son intégration au jeu tout en profitant de son soutien au lieu de sa marginalisation qui peut causer des résistances et des blocages de leur part.

Les responsables du programme de mise en place des cellules d'audit doivent déterminer qui prend la décision au sein de la commune, car malgré le cadrage des attributions de chacun par les textes de loi, les exercices du pouvoir se diffèrent d'une commune à l'autre.

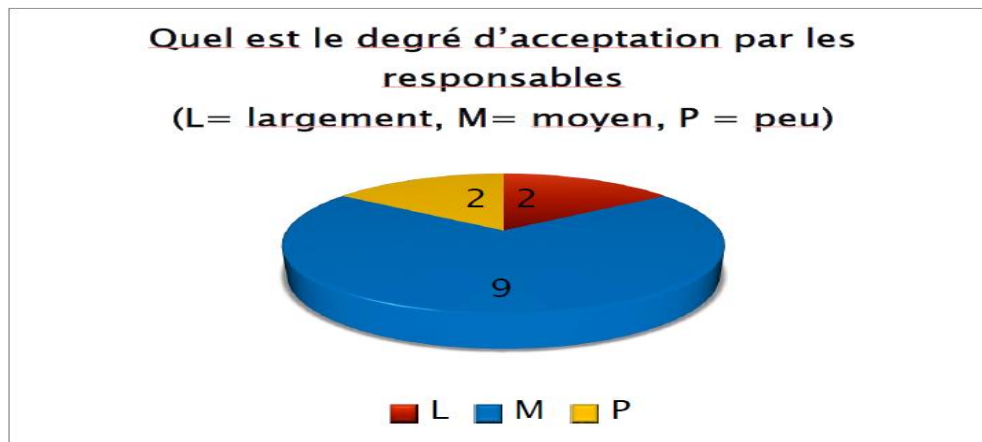
En pleine situation, nous tenons à préciser que le rattachement au président qui constitue pour des uns la meilleure solution, se trouve face à certains limites, à savoir le turn-over de six ans pour les présidents élus dus à la spécificité politique de ce poste (les élections). L'auditeur alors se trouve face à un nouvel élu (si le premier n'a pas eu un deuxième mandat) à qui il est tenu de rendre compte et de lui expliquer l'activité et sa contribution à l'amélioration de la gouvernance de la commune.

Le top management constitue l'interlocuteur principal au sein de la commune pour les auditeurs, et la mise en place de la cellule doit émaner de lui-même, car le travail des auditeurs et leurs rapports vont lui servir en premier lieu, en lui visualisant la situation de la gestion et en le permettant de détecter les points faibles à améliorer, pour atteindre finalement la bonne gouvernance consacrée par la constitution et les lois-cadres.

L'étude menée par l'IGAT a affiché une faiblesse dans le degré d'acceptation de la cellule par les responsables (voir le schéma), chose qui a compliqué le travail pour la plupart des auditeurs lors des missions pilotes. Nous tenons alors à préciser qu'il ne s'agit plus d'une simple approbation de la charte d'audit par le conseil communal, mais d'un engagement et une implication du top management pour renforcer le travail des auditeurs et en profiter

finalement pour booster la commune en avant et la souscrire dans le parcours évolutionnaire et concurrentiel territorial.

Titre : Le degré d'acceptation de la cellule par les responsables de la commune



Source : MANAME.F, PFE « L'audit interne au sein des collectivités territoriales Marocaines : Analyse du processus de changement pour l'arrêt d'un modèle de dissémination -Cas des communes-, 2015.

4.3 Les paradoxes du management territorial

Pour concrétiser les projets politiques, les collectivités territoriales disposent d'outils de gestion et mettent en œuvre des pratiques de management territorial. Ce dernier désigne l'ensemble des processus managériaux permettant de mettre en œuvre et d'adapter leur stratégie (Hernandez, 2008, 2010).

Le management territorial repose sur la formulation des intentions stratégiques au niveau politique et son exécution au niveau administratif. Quelles que soient la pertinence et la qualité de ces intentions stratégiques, ses résultats dépendent en grande partie de sa mise en œuvre par les managers territoriaux. Cette phase est difficile et semée d'embûches dans tous les types d'organisation, mais elle semble particulièrement complexe dans les organisations publiques territoriales.

La consécration des intentions managériales implique la capacité de mobilisation de trois éléments majeurs par les managers à savoir : les ressources, les compétences, et les capacités organisationnelles, afin d'obtenir des résultats fiables par rapport aux objectifs fixés auparavant.

Le management dans ces organisations publiques se caractérise par la dualité des acteurs y intervenant tout en formant un système qu'on peut le qualifier de système complexe structuré par l'interpénétration des filières qui en constituent les diverses fonctions (administrative, politique, économique etc.). Comme dans tout système complexe, aucune décision d'aucun acteur ne peut être prise de façon unilatérale; parvenir à un compromis acceptable constitue le préalable indispensable à toute action.

Le monde des fonctionnaires, l'univers des présidents et des élus, l'ensemble des groupements économiques s'interpénètrent profondément dans ce système. Chaque filière régule l'autre en même temps qu'elle est régulée par elle. Entre instances de chacune d'elles, il y a communication et intégration selon un processus alterné : la forme du nid d'abeilles en donne une bonne image. Hiérarchie et leadership ne sont jamais directs. La substitution est essentielle dans ce système de commandes croisées. (Michel Crozier, Monsieur Jean-Claude Thoenig, 1975).

Dans un autre sens, pour manager une organisation, il est primordial d'en être responsable, hors les collectivités territoriales vient d'acquérir de plus en plus cette responsabilité sous l'égide d'un parcours de décentralisation et sur la base du nouveau corpus juridique qui a

élargi sa responsabilité. Sauf que cette responsabilité reste en question de ce qui l'assume dans cette organisation de double hiérarchie comme si présenté auparavant, voire même une autonomie encore cernée par le pouvoir étatique sur plusieurs niveaux, à savoir financier (le poids lourd interventionniste des subventions et dotations de l'État sur les finances locales) et statutaire.

En pleine situation, le management territorial se trouve face à une panoplie de défis qu'on peut les qualifier de paradoxes. En effet, le paradoxe implique la présence simultanée d'éléments contradictoires et mutuellement exclusifs, opérants dans le même temps et correspond au constat que « quelque chose » soit à la fois acteur et terrain de son action (Quinn et Cameron, 1988 ; Perret et Josserand, 2003). En ce sens, il caractérise l'action des organisations publiques territoriales.

Les paradoxes naissent de la contradiction et créent des situations où le choix est interdit. Ils ont aussi un caractère relativiste, une dimension interactionnelle et suivent un principe dialectique (Quinn et Cameron, 1988). L'ensemble de ces caractéristiques s'applique aux situations où les pratiques de management territorial sont mobilisées et leur dimension paradoxale est perçue par les managers territoriaux (Hernandez, 2008 et 2011).

Ce management paradoxal s'articule autour des cinq éléments suivants :

- **Une intervention obligée** : les acteurs publics locaux ne sont pas obligés d'intervenir dans ce domaine, mais ils subissent des pressions en ce sens, notamment de la part des citoyens-consommateurs et d'associations (Jarrige et al, 2006).
- **Le choix est interdit** : Les organisations publiques territoriales ne décident ni du périmètre, des caractéristiques, ni de l'espace à gérer, ni des outils juridiques à leur disposition (déterminés législativement). Il leur est impossible de se séparer d'une parcelle de leur territoire ou d'un secteur d'intervention. Des contraintes administratives pèsent aussi sur les possibilités de recrutement des professionnels précisément qualifiés.
- **Un caractère relativiste** : Les représentations qu'en ont les parties prenantes y varient considérablement : non seulement, il n'en existe pas de vision consensuelle, mais elles peuvent en outre évoluer dans le temps, spécifiquement dans le cas de changement de mandat politique.
- **Une dimension interactionnelle** : Le contexte de chaque situation est le lieu d'interactions multiples.
- **Un principe dialectique** : L'organisation publique territoriale est active (détermination et mise en œuvre d'actions), mais pas autonome. Elles restent cependant intrinsèquement dépendantes, contraintes par leur environnement. Cette tension entre autonomie et dépendance se retrouve également chez les parties prenantes.

D'autres défis confrontent le management territorial, dont le plus majeur est la rigidité du service public locale face à une multiplicité de tentation de modernisation de gestion inspirée du secteur privé, en essayant alors de gérer un service bloqué dans le classique par des méthodes modernes, alors que la question majeure est de repenser le service en lui-même d'une façon moderne pour faciliter sa gestion.

Dans un autre angle, la question de dualisme managérial basé sur une double commande élus-administration crée une « zone grise » où s'entremêle le champ d'intervention politique et administrative, et dont les appartenances politiques jouent un rôle primordial. Dans ce sens la question de changement de mandat se pose également tout en mettant le doigt sur l'impact des alternances politiques et les changements idéologiques sur le management territorial et sur la relation élue administrés. Les agents comment peuvent obéir aux ordres « des chefs hiérarchiques » qui change de couleur politique dans une durée courte ?

En d'autres termes, comment peut-on gérer un grand nombre d'agents avec des appartenances politiques et syndicales différentes, régie par un statut particulier qui ne leur définit pas les

tâches exactes et leur donne la qualité de « fonctionnaire » ? Et comment peut-on gérer une équipe dont on n'a pas le droit de les choisir ?

Un autre défi qui se pose sur terrain, et celui des attentes des citoyens usagers qui devient de plus en plus exigeant en matière de satisfaction des besoins et décisions démocratiques. De quelle façon le manger territoriale peut réconcilier toutes ces différences et pouvoir produire des solutions pouvant satisfaire aux citoyens. Dans quelle mesure ce manager a la possibilité de mettre les bases d'un management participatif au sein de cet environnement multicolore.

Le manger face à ces défis se trouve dans une situation délicate chaque fois la prise de décision devient une exigence, comment il peut trouver une solution magique qui le permet de satisfaire plusieurs acteurs et clans, une multiplicité de perceptions et d'actions, et une variété d'appartenances et d'idéologies ? Il est tenu de prendre en compte les différentes composantes de l'organisation (stratégie, gouvernance, acteurs ...) pour pouvoir produire finalement la bonne décision, mais comment le faire reste une question majeure.

4.4 Comment pallier ses paradoxes

Cette réalité du management territorial nécessite la mise en place de certaines pratiques pour pouvoir palier l'ensemble des paradoxes précités, hors ces éléments ne peuvent pas être regroupés en totalité dans le présent article, nous essayons alors d'énumérer quelques-unes suite à nos lectures et recherches sur le sujet.

En ce sens, la gestion de ses paradoxes préalablement cités revient à articuler des éléments contradictoires, à concilier des contraintes perçues habituellement comme opposées, tout en se basant sur une coordination entre les deux pôles administrative et politique est demandé.

Ce système complexe exige de ces entités et des élus des éléments de connaissance, de prévision et d'action appropriées. Les pratiques de management territorial jouent donc un rôle primordial d'interface dans la gestion des paradoxes, auxquels sont confrontées ces organisations publiques.

Ainsi, les **relations entre les parties prenantes** (élus, administration, société civile) revêtent une importance cruciale ; cela est d'autant plus vrai que les collectivités territoriales sont appelées à améliorer les prestations de service public aux citoyens, tout en associant ces derniers au processus de prise de décision.

La relation entre ses différentes parties prenantes doit être claire et bien définie, la mise au point de procédures formelles y participe, en précisant les règles de fonctionnement à tous.

Établir des passerelles est aussi la tâche des outils de **communication**, pour éviter la séparation hermétique des compartiments. Les réunions d'information ou consultatives, des séances de formation, sont préconisées pour préserver la cohésion autour de l'action.

Il s'agit d'expliquer ou de rappeler aux parties prenantes les décisions, leur mise en œuvre, les difficultés rencontrées. La communication permet aussi de préciser qui fait quoi, afin que chacun puisse s'y référer efficacement.

L'une des pratiques évoquées pour faire face à cette situation paradoxale est la **construction locale**, il consiste à la prise en compte des parties prenantes, par la création de lieux (symboliques parfois) où les éléments contraires peuvent échanger. La construction locale s'effectue grâce à la participation et aux partenariats. Les modes de participation et de concertation dont disposent les managers territoriaux sont extrêmement nombreux. Notons aussi que la construction locale comporte des difficultés, essentiellement liées à la gestion des conflits. La communication et l'animation territoriale jouent encore un rôle prépondérant.

5. Conclusion

Dans le paysage politico-institutionnel marocain, la décentralisation trace un parcours évolutif marqué par des sauts quantiques, et qui trouve son originalité comme certains prononcent

dans notre religion, l'histoire ancestrale et l'influence exercée par le modèle français. Les textes qui encadrent ce concept ont été mis en place dès les premières années de l'indépendance, mais l'idée même a progressé bien avant cette époque.

Le Maroc opte dans ce sens pour une décentralisation accentuée des collectivités qui connaissent une progression notable vu le processus de modernisation engagé par le pays et accompagné par un cadre juridique robuste qui se manifeste par la constitution, le projet de régionalisation et récemment les lois organiques confiant à ces entités un rôle prépondérant. L'élargissement de leurs domaines d'intervention s'est accompagné d'une modification de leurs organisations et fonctions qui sont devenues de plus en plus complexes.

Face à ces complexités, le management territorial doit être réinventé au vrai sens du terme tout en intégrant les spécificités de cette organisation et les bases d'un service public territorial. Un travail de plus doit être mené en termes de méthodes de développement, et en s'adaptant aux évolutions sociales et les demandes des citoyens.

Le champ d'intervention de chaque composante du dual territorial, politique et administratif doit être cerné pour éviter tout chamboulement des fonctions et dérapage aux objectifs voulus. Une vraie définition de ce qui décide et ce qui exécute avec une précision de modalités peut servir à solutionner même en partie cette problématique.

Le dernier point à soulever est celui de la confusion téléologique en termes du mot manager territorial : est-il un élu qui s'implique parfois au fond et prend du recul l'autre fois, ou un chef administratif qui n'a pas le droit de décider qu'après la validation du corps politique et qui peut s'opposer si son appartenance est différente au corps élu ?

Le président du conseil joue donc un rôle fondamental dans la vie de la collectivité et doit posséder des qualités essentielles pour pouvoir assumer convenablement ses missions, d'autant plus que dans la nouvelle approche initiée par la réforme du cadre juridique, institutionnel et financier des collectivités territoriales, l'action publique locale doit s'inscrire dans une perspective stratégique claire qui embrasse toutes ses composantes.

Cela implique notamment la définition préalable d'une stratégie qui associe tous les acteurs concernés par le développement du territoire de la collectivité. Cette stratégie doit s'incarner dans le plan d'action de la collectivité qui se traduit, à son tour, dans la programmation pluriannuelle des investissements publics.

Référence

- (1). **Pascal JAN**, *Institutions administratives*, Ed : LexisNexis, 4^{ème} édition 2011 Spécial « La réforme territoriale de 2015 : les nouveautés et les enjeux » Forum de réflexion et d'échange,
- (2). **Solange Hernandez**, *PARADOXES ET MANAGEMENT STRATÉGIQUE DES TERRITOIRES : ÉTUDE COMPARÉE DE MÉTROPOLIS EUROPÉENNES ANDESE* | « Vie & sciences de l'entreprise » 2008/1 N° 178 | pages 54 à 75.
- (3). **Solange Hernandez** *MANAGEMENT TERRITORIAL PARADOXAL : LE CAS DES ESPACES AGRICOLES PÉRIURBAINS*, I.I.S.A. | « Revue Internationale des Sciences Administratives » 2018/3 Vol. 84 | pages 557 à 575
- (4). **Hernandez Solange**, « Le management territorial : le renouvellement des modes d'intervention publics », 16^{ème} Colloque International de la Revue « Politiques et Management Public », Public : Nouvelles figures ? Nouvelles frontières
- (5). **Sébastien Gardon et Eric Verdier**, *Entre travail politique et action administrative : les directions générales des services en régions, Formation emploi, Revue française de sciences sociales 121 | janvier-mars 2013 L'emploi public : nouveau système de règles, nouvelles stratégies d'acteurs*

- (6). **Alain Faure.** *La question territoriale. Pouvoirs locaux, action publique et politique(s). Science politique. Université Pierre Mendès-France - Grenoble II, 2002.*
- (7). **Michel Casteigts.** *Le management territorial stratégique.* Ali Sedjari (dir.). *Gouvernance et conduite de l'action publique au 21ème siècle, L'Harmattan, 2003, 9782296279452.halshs*
- (8). **Laurence Durat et Marc Bollecker,** « *La légitimité managériale : le cas des directeurs généraux des services* », *Politiques et management public, Vol 29/2 | 2012, mis en ligne le 09 octobre 2014*
- (9). **Denys Lamazelle,** « *Les relations élus-fonctionnaires territoriaux* » Paris :Editions du Papyrus, DL 2014.
- (10). **M. Crozier,** *Pouvoir et stratégies des jeux d'acteurs: zones d'incertitude, système d'action concret.* www.sietmanagement.fr.
- (11). **Crozier Michel, Thoenig Jean-Claude.** *La régulation des systèmes organisés complexes. Le cas du système de décision politico-administratif local en France.* In: *Revue française de sociologie, 1975, 16-1. pp. 3-32;*
- (12). **OCDE 2017,** *Le rôle des élus au sein des communes du Maroc: vers une gouvernance locale plus proche des citoyens*
- (13). **OCDE 2017,** *Accompagner les réformes de la gouvernance locale au Maroc GUIDE DE BONNES PRATIQUES,*
- (14). **Gilles du Chauffaut,** « *les paradoxes du management territorial* », 12/05/2016, www.lalettreducadre.fr
- (15). **BOEUF Jean-Luc, Magnan Manuela** « *Les collectivités territoriales et la décentralisation* » Publications : Découverte de la vie publique, 2ème édition de la documentation française, 2009.
- (16). **Fatima Zohra MANAME,** *L'audit interne au sein des collectivités territoriales Marocaines : Analyse du processus de changement pour l'arrêt d'un modèle de dissémination -Cas des communes-, 2015, projet de fin d'étude.*
- (17). **Commission consultative de la régionalisation** « *La régionalisation avancée* », livre Ed : REMALD, collection textes et documents, n°258, 2ème édition.
- (18). **DGCL,** *Historique de la décentralisation au Maroc,* La lettre des collectivités locales, bulletin de l'information trimestriel des collectivités locales, Disponible sur : www.pncl.gov.ma. (consultation le : 23/02/2015)
- (19). **EVAH-MANGA Emmanuel,** « *Le contrôle de gestion dans les collectivités territoriales-une approche sociologique* », Paris : l'HARMATTAN, 2012
- (20). **Hazem BEN AISSA,** *Quelle méthodologie de recherche appropriée pour une construction de la recherche en gestion ?*, École des Mines de Paris, 2001 ;
- (21). **Royaume du Maroc (2015c),** Loi organique n° 113.14 relative aux communes (dahir n° 1.15.85 du 7 juillet 2015).
- (22). **Royaume du Maroc (2015a),** Dahir n° 1-15-90 du 16 juillet 2015 portant promulgation de la loi organique n° 34-15 modifiant et complétant la loi organique n° 59-11 relative à l'élection des membres des conseils des collectivités territoriales.
- (23). **Al KHAZINA,** *revue de la trésorerie générale du royaume N°12 Avril 2017.*