

ROYAUME DU MAROC



MINISTÈRE DE LA RÉFORME DE
L'ADMINISTRATION ET DE LA
FONCTION PUBLIQUE



CDL-UD(2019)007
Or. fr

**COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)**

en coopération avec

**LE MINISTÈRE DE LA RÉFORME DE L'ADMINISTRATION ET DE LA
FONCTION PUBLIQUE DU ROYAUME DU MAROC**

Séminaire régional pour les hauts cadres de l'administration

UniDem Med

**“ VERS UN SERVICE PUBLIC PLUS PROCHE DES CITOYENS :
MODELES ET BONNES PRATIQUES ”**

12 – 14 juin 2019

UNE ADMINISTRATION EFFICACE AU SERVICE DES ADMINISTRÉS

par

M. Paul Robert HERTZOG

**(Professeur émérite en droit public, Président honoraire de la Société française de
finances publiques, France)**

Assurer la durabilité de la gouvernance démocratique et des droits de l'homme
dans le sud de la Méditerranée

Financé
par l'Union européenne
et le Conseil de l'Europe



Mis en œuvre
par le Conseil de l'Europe

Robert HERTZOG
Professeur émérite, Université de STRASBOURG, Institut d'Etudes Politiques
Expert auprès du Conseil de l'Europe

**MODELS OF COMPLEX ADMINISTRATIVE ORGANIZATIONS: IN SEARCH OF
EFFICIENCY AND BETTER SERVICE TO CITIZENS**
**LES MODELES D'ORGANISATION ADMINISTRATIVE COMPOSES: DE MEILLEURES
PERFORMANCES AU SERVICE DES CITOYENS**

La science administrative comparée a produit de nombreux travaux publiés par des universitaires, des organisations internationales ou des consultants, qui permettent, en introduction, de faire quelques constats fondamentaux.

Il n'existe pas de modèle « exemplaire » d'organisation politique, constitutionnelle ou administrative, même si tous ne sont pas également satisfaisants au regard de principes éthiques et de leur capacité à satisfaire les besoins des populations.

Les administrations publiques sont des systèmes organisationnels mais aussi sociaux et économiques d'une grande complexité. Chacune a de fortes spécificités nationales ou même régionales dues à la démographie, la géographie, l'histoire, la sociologie, l'économie, les structures familiales, les traditions politiques, les systèmes culturels ou religieux.

Les théories sur la globalisation, la mondialisation et les « bonnes pratiques » doivent être considérées avec un regard critique. Si des facteurs d'unification existent dans certains domaines, ils sont chaque fois ré-adaptés aux réalités locales. Ils sont principalement de nature sectorielle ou technique : systèmes de comptabilité économique et générale, procédures de financement, nomenclatures budgétaires, marchés publics, techniques d'évaluation et de contrôle, modèles organisationnels.

Outre qu'ils sont divers, les systèmes publics sont tous imparfaits et soumis des forces de transformation. Les rigidités inhérentes aux administrations publiques sont confrontées à la mutation des sociétés. D'un côté, on observe des principes d'uniformité et d'égalité, la permanence des règles, une normalisation poussée de l'organisation, un enracinement très ancien des structures territoriales, notamment communales ou régionales, et une résistance au changement des citoyens et dirigeants. De l'autre côté, une mutation irréversible est en marche : la démographie (nombre, âges, localisation, métissages, migrations), les cultures et mœurs, les pratiques sociales, l'économie, les technologies, modifient les territoires et créent de nouvelles inégalités ainsi que d'énormes demandes de services collectifs (zones rurales, métropoles). Il en résulte des bouleversements dans les attentes des populations et de redoutables défis qui bouleversent les priorités des politiques publiques (sécurité, migrations, changement climatique, environnement).

Alors qu'on aurait pu penser que les réformes faites depuis un quart de siècle sous l'impulsion des théories de modernisation de la gestion publique et pour répondre aux crises financières avaient stabilisé les administrations publiques, **partout se manifestent des besoins d'adaptation de l'organisation territoriale, de la répartition des compétences et des ressources publiques.**

La manière dont la réforme administrative est conduite est devenue un facteur majeur des performances de l'appareil public et du bon ordre social. Elle est au centre de la vie politique, soit que le changement se fait à coup de crises plus ou moins violentes, soit qu'il est en débat permanent. A l'expérience, il est réussi lorsqu'il est progressif et inscrit dans la durée, ce qui nécessite d'avoir une vision à moyen et long terme qui doit cependant être assez souple pour supporter les aléas politiques. Les plans stratégiques détaillés, souvent élaborés avec des consultants ou des organismes internationaux, par exemple pour renforcer

la décentralisation en Europe de l'Est ou en Afrique, sont rarement applicables tels quels et perdent alors rapidement leur crédibilité et donc leur utilité.

L'articulation entre la politique et l'administration dans le monde actuel oblige à repenser les doctrines et modèles dont beaucoup datent d'un ou deux siècles. La situation mondiale, dans sa grande diversité, montre deux grandes tendances en cours.

L'une a un caractère *autoritaire* et donne la primauté absolue à la politique, le pouvoir administratif étant d'abord au service des gouvernants. Cela n'exclut pas des formes de modernité dans les techniques de gestion, mais donne peu de place aux contrepouvoirs, qu'ils soient ceux des individus dotés de droits propres, des groupements privés ou de corps intermédiaires au sein même de l'appareil public (autorités décentralisées, agences autonomes...). La seconde tendance pourrait s'appeler *technocratique-néo libérale*. Elle est fondée sur l'idée que l'administration est une activité professionnelle disposant d'une certaine autonomie par rapport au pouvoir politique, parce qu'elle a une fonction économique qui demande efficacité et performance qui résultent de règles indépendantes des opinions des dirigeants. En outre, les administrés disposent de droits et pouvoirs qui obligent ceux-ci à la négociation et qui les poussent à rechercher une certaine qualité de la production publique. Ce modèle vise un équilibre entre démocratie et bureaucratie aussi bien par l'organisation des structures administratives que par les relations avec les administrés.

Nouvelle gestion publique : Des administrations publiques, acteurs économiques à part entière

Les pratiques de la gestion et de l'organisation des administrations publiques ont été fortement influencées depuis les années 1990 par les théories sur la nouvelle gestion publique (***New public management -NPM***), sur le thème de la *modernisation* diffusé par des organisations internationales comme l'OCDE, les experts et le monde académique. Si le discours est parfois désenchanté, vu l'écart entre les promesses faites et les résultats, de nombreux progrès restent acquis et les fondements de ces doctrines restent solides et doivent continuer à inspirer les dirigeants.

La logique profonde du ***NPM*** n'est pas d'appliquer les règles de l'entreprise, au demeurant très diverses, aux administrations publiques. Plus fondamentalement elle part du constat de la nature intrinsèquement économique de celles-ci qui sont des producteurs de biens et de services incorporés à l'économie nationale et donc déterminants pour la richesse nationale. Cela réduit le pouvoir discrétionnaire du dirigeant politique qui doit reconnaître et utiliser les lois et méthodes économiques afin d'améliorer les performances de l'appareil public, principalement le service rendu à la population au meilleur coût ! Voilà qui est, en soi, un programme politique peu discutable.

Il en est résulté de nombreuses innovations à travers le monde :

- budgétisation par programmes ;
- application de la comptabilité générale d'entreprise dans les administrations ;
- évaluation des politiques publiques (***3E*** : efficience, efficacité, économie);
- réforme du statut et de la rémunération des agents publics pour tenir compte de leurs performances ;
- utilisation de partenariats publics/privés. Etc.

Le caractère universel de ces idées est fondé sur une conception générale de l'économie publique consacrée par les principes des comptabilités économiques. Pour mesurer et qualifier les phénomènes économiques il faut des définitions solides, un langage commun et des méthodes de calcul harmonisées qui permettront de comparer les données des différents pays. Les puissantes organisations internationales compétentes en matière économique et financière (FMI, OCDE, UNDP, UE) ont contribué à la diffusion de ces idées et méthodes. Le

système de comptabilité nationale élaboré par les Nations Unies (SCN 2008)¹ est utilisé ou adapté dans un grand nombre d'Etats². Le SEC 2010 d'EUROSTAT, qui en est proche, est obligatoire pour tous les Etats membres de l'Union Européenne.

Les principes structurants de ces systèmes sont les suivants :

- l'économie nationale fonctionne par l'activité d'**unités institutionnelles** : (ménages, entreprises, établissements financiers...) **dont les Administrations publiques (APU)**, centrales (APUC), locales (APUL) et de sécurité sociale (ASSO);
- les APU sont producteurs de biens et de services dans une économie dont la particularité essentielle est d'être non marchande, ce qui exige des modalités de financement, de gestion et d'évaluation différentes de celles applicables aux entreprises de l'économie marchande ;
- par convention la **valeur de la production publique = coût de production** ;
- ceci impose de compléter la comptabilité publique traditionnelle, qui décrit des dépenses et des recettes, par une comptabilité générale de bilan (provisions, amortissements ...) qui permet de calculer plus précisément des *coûts* ;
- la production publique non marchande contribue au PIB ;
- il importe donc qu'elle soit efficace et économe ; comme cela n'est pas régulé par la concurrence et le marché, il faut établir des procédures d'évaluation qui seront facilitées par une présentation des politiques sous forme de *programmes* dans les budgets ;
- l'entrecroisement, dans les deux économies, de flux réels (production, achats de travail et de matières) et de flux monétaires (dépenses, recettes) doit aboutir à un certain équilibre.
- Ces choix sont explicités dans un document synthétique, de nature juridique : le **budget**.

Ces idées doivent inspirer l'organisation des administrations dans un contexte où la bonne utilisation de l'argent public et la modération des dépenses sont des contraintes majeures. Ainsi, la *décentralisation*, qui confie des productions publiques à des organisations autonomes locales, ne répond pas seulement à une attente démocratique, mais doit aussi être un moyen de rendre ces productions plus conformes aux besoins réels de la population. La subsidiarité comporte une évidente dimension économique : chaque service doit être produit au niveau le plus économe et efficace.

LA THEORIE DES ORGANISATIONS PUBLIQUES COMPOSEES : MAITRISER LA COMPLEXITE DES ADMINISTRATIONS

L'étude des administrations publiques reste dominée par les juristes dont les concepts sont loin d'expliquer la complexité réelle des organisations et capables de fournir des instruments d'analyse et des outils pour les améliorer. L'Etat y est vu comme une personne morale unique alors qu'il est composé d'une multitude de structures. Les principes de la décentralisation exposés dans la Charte européenne de l'autonomie locale sont excellents, mais si généraux qu'il est impossible d'en tirer des prescriptions sur la taille des collectivités, le nombre de niveaux, la répartition des compétences. On ne dispose pas d'une théorie juridique élaborée de la déconcentration, notion inconnue dans certains Etats, alors qu'elle est pratiquée partout, même dans les Etats fédérés des Fédérations (Länder allemands par ex.).

Les modèles juridiques

Au niveau du droit constitutionnel

On mentionne simplement pour mémoire : l'Etat Fédéral ; l'Etat régionalisé ; l'Etat unitaire.

¹ <https://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/docs/SNA2008FR.pdf>

² Depuis 2014 dans la quasi-totalité des Etats membres de l'OCDE.

Au niveau du pouvoir administratif et de la production de services

Centralisation : il n'y a qu'une personne morale de droit public, l'Etat ; tous les agents publics agissent en son nom et sont directement ou indirectement sous l'autorité de l'exécutif (gouvernement et/ou Président, Roi...) ; un budget unique irrigue l'ensemble des services publics. Ce modèle n'existe pratiquement pas à l'état pur.

Déconcentration des pouvoirs d'Etat

Des agents de l'Etat exercent leurs fonctions dans des circonscriptions administratives sans personnalité morale, mais disposent de pouvoirs délégués qu'ils mettent en œuvre sous le contrôle et selon des instructions de l'exécutif national.

Le degré d'autonomie des autorités déconcentrées dépend de leur mode de nomination, de leur statut, de l'étendue des pouvoirs qui leur sont donnés et des modalités d'attribution de ces pouvoirs. Ceux-ci peuvent être inscrits dans des textes généraux – lois ou règlements – et sont alors propres aux autorités déconcentrées ainsi désignées. Ils peuvent aussi résulter de délégations de l'autorité supérieure (ministres). Les « délégations de pouvoirs » sont attribuées de façon permanente et impersonnelle aux autorités territoriales (au préfet, au gouverneur de région, au recteur en général) ; le ministre est dessaisi de ce pouvoir tant que la délégation reste en vigueur, mais peut toujours la modifier ou rapporter. Les « délégations de signature » sont attribuées nominativement à une autorité désignée et laissent au délégué la possibilité de décider aussi lui-même.

Décentralisation

Dans la **décentralisation territoriale**, des pouvoirs et des ressources sont attribués à des autorités élues dans des circonscriptions territoriales (communes, départements ou provinces, régions...) ; ces pouvoirs sont, en principe, « propres » et sont librement exercés dans les limites fixées par la loi. Celle-ci prévoit généralement un contrôle de légalité sur certains actes et une surveillance sur la gestion financière, selon des modalités extrêmement diverses. Le Conseil de l'Europe offre un modèle achevé de définition des principes de la décentralisation dans la Charte européenne de l'autonomie locale³.

La décentralisation consistant à transférer de nouvelles fonctions aux collectivités territoriales reste un processus vivant. D'importants transferts ont eu lieu dans les 20 dernières années en France ; ils restent en attente dans de nombreux pays de l'Europe de l'Est et des Balkans, en Afrique et en Amérique du Sud.

DE LA DECONCENTRATION A LA DECENTRALISATION

Décentraliser ne consiste généralement pas à transférer des pouvoirs du niveau central national vers des collectivités locales, mais d'opérer une redistribution de compétences de services d'Etat déjà déconcentrés vers des collectivités locales autonomes. De nombreux problèmes rendent cette opération délicate et souvent lente.

Quelle fonction à quel niveau de collectivité territoriale ?

Quel statut pour les personnels des services concernés ?

Transférer la pleine propriété des biens et équipements du service.

Etablir une compensation financière pour la collectivité bénéficiaire :

- Calculer le coût global des charges transférées et donc le volume de la ressource à attribuer aux collectivités (en général à partir des coûts antérieurement supportés par l'Etat)!
- Trouver une ressource pertinente adaptée aux fonctions transférées et à leur besoin spécifique de financement (dotations avec ou sans péréquation, impôt, prix)
- Définir les modalités précises d'attribution à chaque collectivité pour assurer l'adéquation ressources/charges.

La décentralisation fonctionnelle consiste à créer des institutions autonomes, sous des statuts variés, dont le principal est l'établissement public, personne morale de droit public

³ <https://rm.coe.int/168007a095>

investie de compétences limitativement définies ; il peut y avoir élection des organes mais non pas au suffrage universel et, souvent, l'organisme n'est pas attaché à un territoire précis. On peut citer les organismes publics d'assurances sociales (environ 45% des dépenses publiques en France); des établissements d'enseignement et de recherche (universités ; centres publics de recherches); des organismes culturels (opéras, bibliothèques) ; des organismes d'intervention économique (agences dans le domaine de l'environnement). Au total, cela représente des montants financiers élevés et des secteurs importants pour la vie des citoyens et pour l'économie nationale.

La complexité des systèmes réels

- **Complexité horizontale: une juxtaposition de fonctions disparates**

Chaque personne publique a des fonctions nombreuses et variées. Au sein même d'un organisme, il est souvent difficile d'avoir une vision complète de toutes ses activités et responsabilités. Dans l'Etat coexistent des missions de défense, de santé, d'enseignement, de police, de finances, de protection de l'environnement, de construction de routes, d'action économique qui ont des modes d'organisation, des statuts des personnels, des logiques de fonctionnement différents. L'unité de l'Etat est une fiction juridique et un objectif politique. La même observation vaut pour les collectivités territoriales. S'ajoute encore la décentralisation fonctionnelle, décrite ci-dessus, qui fait coexister à côté des ministères de nombreux organismes autonomes.

- **Complexité verticale territoriale**

Elle résulte de la décentralisation et de la déconcentration. Plusieurs formes différentes peuvent coexister dans les Etats fédéraux qui ont des organisations ministérielles et des lois municipales différentes dans chaque Etat fédéré (16 en Allemagne). Les structures territoriales montrent de multiples combinaisons.

- Toutes les fonctions territoriales appartiennent à des organismes décentralisés, sans existence d'un pouvoir territorial général de l'Etat (UK) ;
- Coexistence de pouvoirs décentralisés et déconcentrés, parfois sur les mêmes périmètres géographiques, (France, Italie, Allemagne...) ;
- Des structures mixtes ; dans les Kreis allemands, les organes sont élus mais ont aussi d'importants pouvoirs d'Etat ; dans les Raions et Oblast des ex-pays soviétiques, comme l'Ukraine, un conseil élu est face à un exécutif nommé doté de pouvoirs d'Etat.

- **Les services opérationnels de production de biens publics : des statuts variables**

Les services publics d'exécution, dont dépendent à la fois l'efficacité réelle des administrations et la qualité des relations avec les usagers et administrés, entrent mal dans les schémas précités et nécessitent d'autres modes d'analyse et d'organisation, qui se rapprochent de ceux appliqués aux entreprises. Les hôpitaux, les grands établissements d'enseignement (lycées, universités) ou de culture, les juridictions sont enserrées dans une réglementation nationale très dense et dépendent des financements d'Etat. Néanmoins, ils ont une certaine liberté de gestion qui fait que leur qualité est très inégale dans les faits. Les organismes publics de protection sociale sont des personnes juridiques distinctes de l'Etat et des collectivités territoriales mais qui chargées d'appliquer des législations et réglementations nationales précises et contraignantes (retraites, aides sociales, aides aux familles, indemnisation des chômeurs, etc.), ce qui rend leur autonomie très relative. Si, sur le fond, le degré de satisfaction des bénéficiaires dépend du contenu des règles nationales, la qualité des relations avec l'organisme (information, accès téléphonique, accueil, internet, rapidité

des paiements, conseils...) dépend cependant beaucoup des gestionnaires locaux qui ont une marge de manœuvre en ces domaines.

Pour les usagers et citoyens l'organisation générale, qu'ils connaissent mal, compte peu. L'essentiel, pour eux, tient à la manière dont se pratiquent les relations concrètes avec les services publics et c'est à ce niveau que se jugent en définitive les administrations.

Principes METHODOLOGIQUES de l'Organisation administrative

Faut-il figer les structures administratives en les inscrivant dans des textes solennels ? La plupart des constitutions modernes contiennent des dispositions parfois détaillées sur l'organisation administrative dans le souci d'assurer la stabilité des institutions, de garantir certains principes (autonomie locale par exemple) ou de consolider des structures importantes (régions). Cependant, l'expérience montre que les besoins de changements pour des motifs politiques ou techniques existent néanmoins et sont contrariés par la lourdeur des procédures de révision de la constitution ou des lois organiques.

Lorsqu'il s'agit d'organiser les administrations publiques sur le territoire, le cœur du débat politique concerne généralement le degré d'autonomie à accorder aux autorités locales, avec une vaste gamme de solutions possibles : de la déconcentration timide à une décentralisation ou régionalisation poussée. L'analyse de ces enjeux ne peut se faire dans la limite de cet exposé. Nous attirerons l'attention sur un principe d'une grande importance pratique mais rarement respecté en matière de réforme administrative : le principe de cohérence. Nous ferons ensuite des observations sur quelques principes communément cités.

UN PRINCIPE ESSENTIEL : LA COHERENCE DU SYSTEME

Une administration publique territoriale est une machinerie composée de nombreux rouages qui doivent être ajustés les uns aux autres afin que l'ensemble fonctionne harmonieusement, condition première de son efficacité.

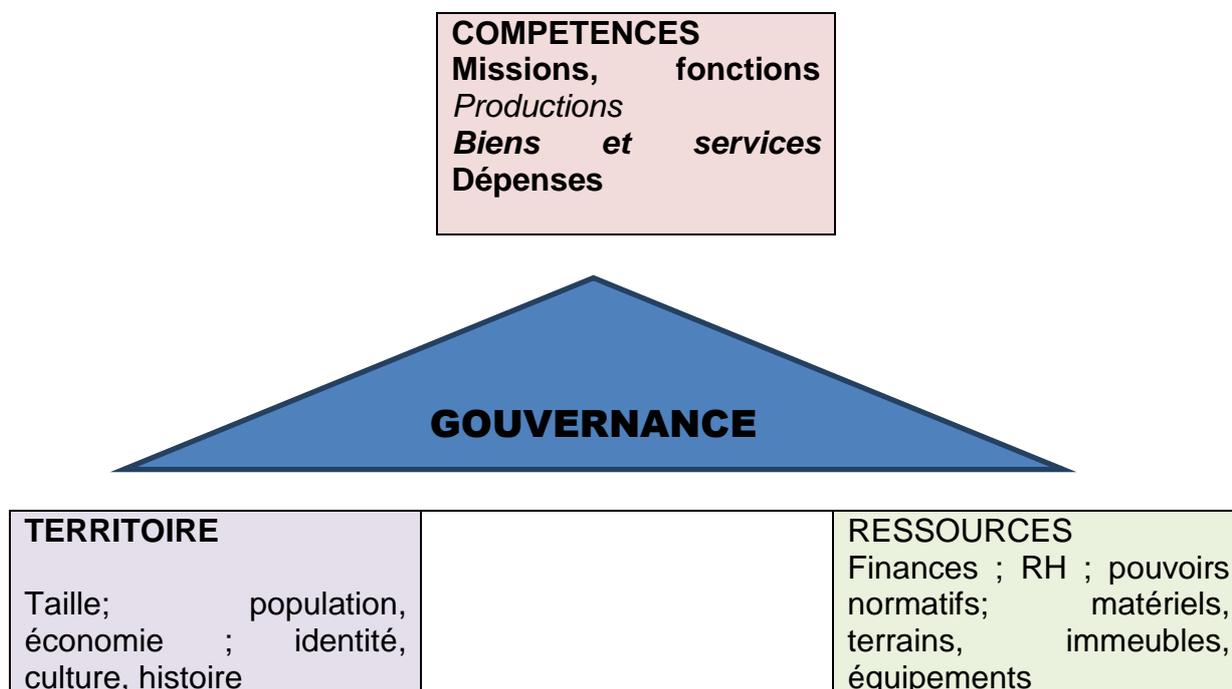
Or ceci est rarement le cas. Les décisions relatives aux périmètres géographiques et à leur modification sont rarement prises en même temps que sont définies les missions des collectivités concernées. Les structures territoriales, souvent anciennes, correspondent à une démographie, une économie et une culture qui ont évolué. La législation sur les compétences est définie sans établir, en même temps, les ressources financières appropriées et le statut des agents est rarement pensé pour tenir compte des exigences propres à la gestion locale et à la diversité des métiers et expertises qu'il y faut déployer. Ces décisions, prises à des dates éloignées les unes des autres, sont conçues par des majorités politiques successives ayant des orientations différentes⁴. A cela s'ajoute que de nombreuses décisions concernant les collectivités locales sont dominées par des considérations de politique nationale, notamment économique, en matière fiscale par exemple, voire de politique européenne (sur la maîtrise de la dette et le freinage des dépenses locales), et donc sans la recherche d'une adéquation à la logique de la décentralisation.

Le résultat est que l'organisation territoriale est non seulement compliquée mais peu cohérente au regard de ses propres objectifs. Cela nuit considérablement à son efficacité et à la compréhension qu'en ont les acteurs et les administrés. Une des tâches les plus

⁴ L'histoire française des dix dernières années est une illustration saisissante de ces phénomènes. En 2009 fut adoptée une profonde réforme des impôts locaux sans considération pour les compétences effectives des différentes collectivités. La loi de 2010 de réforme des collectivités territoriales fut modifiée dès l'arrivée au pouvoir d'un gouvernement socialiste en 2012, qui changea encore son propre texte, et publia une série de lois controversées prétendument destinées à stabiliser définitivement le système décentralisé. Une loi de janvier 2015 divisa le nombre de régions par deux et créa des territoires plus vastes que de nombreux Etats européens, sans toucher aux compétences et ressources. A la demande des associations d'élus locaux, le président Macron promit en 2017 la pause des réformes et l'intangibilité des règles, tout en décidant de façon unilatérale et sans études la suppression d'un des principaux impôts locaux (la taxe d'habitation qui rapporte 24 Md€) dont le remplacement est devenu un casse-tête. Puis, dès 2018, les élus locaux demandèrent de nouveaux aménagements des compétences, que le gouvernement a promis de faire voter fin 2018 !

importantes de gouvernants est donc de réduire ou corriger ces incohérences, qui nuisent aussi à la stabilité des institutions car il faut constamment faire des rafistolages.

SCHEMA DE COHERENCE DES ADMINISTRATIONS TERRITORIALES



Cohérence du système = stabilité et durabilité des institutions

Ces quatre composantes sont liées par de fortes interdépendances et de constantes interactions. Le territoire est une donnée historique, difficile à modifier. Le plus problématique est la diversité et l'inégalité des territoires en taille, population et richesse, ce qui rend difficile l'attribution de compétences identiques pour tous selon une logique de subsidiarité. Ces asymétries sont difficilement corrigeables et compliquent aussi les financements. L'extension généralisée des pouvoirs et une simplification des financements supposent des réorganisations territoriales. Ainsi, les pays scandinaves et la Grande Bretagne ont des collectivités de base peu nombreuses et de grande étendue parce qu'ils ont choisi de leur confier l'essentiel des fonctions de l'Etat providence.

La recomposition des territoires est un problème universel. Les progrès de la décentralisation exigent en préalable de réduire l'émiettement dû aux petites communes et aux agglomérations urbaines éclatées en procédant soit à des fusions de communes, soit à la création de structures de coopération intercommunale (nombreux pays européens dès les années 1970, plus récemment en Ukraine, Arménie, France, Albanie...). A l'étage intermédiaire est partout débattue la question de savoir s'il faut un niveau (la région) et s'il faut ou non supprimer ou modifier le plus petit (département en France, province en Italie et Espagne). Les grandes métropoles font l'objet de statuts particuliers comportant, outre les traditionnelles compétences locales, des pouvoirs relevant des niveaux supérieurs⁵.

Lorsque le législateur donne priorité à la répartition des compétences - c'est à dire à la localisation des productions publiques - il doit ajuster les territoires et les ressources en conséquence. S'il a une contrainte sur les ressources (absence de fiscalité et d'emprunt, par exemple) il faut en tenir compte dans les pouvoirs et missions. Il ne faut pas considérer seulement le volume des ressources financières au regard des compétences à exercer, mais la nature de ces ressources. Une collectivité soumise à des pressions dépensières qu'elle ne

⁵ Paris et Lyon sont à la fois des collectivités de type intercommunale et des départements. En Allemagne les grandes villes sont à la fois commune et Kreis. Beaucoup de capitales nationales ont un statut unique.

maîtrise pas (social, écoles) doit avoir des ressources suffisamment flexibles pour suivre cette évolution. D'importantes fonctions d'investissement (infrastructures et réseaux, écoles, équipements culturels et sportifs) doivent s'accompagner de ressources fiscales pour pouvoir obtenir des emprunts en en garantissant le service et pour faire face aux dépenses de fonctionnement induites par les nouveaux équipements.

Un déterminant majeur de toute politique est la qualité de la ressource humaine (recrutement, rémunération, carrière, formation, motivation) et son adaptation aux tâches, sans quoi les compétences ne seront pas correctement exécutées. Une collectivité perd de l'argent si ses employés ne sont pas capables de concevoir et gérer des programmes susceptibles d'attirer des concours extérieurs (Etat, banques de développement, donateurs, organisations internationales).

La gouvernance, notamment le régime électoral (désignation des dirigeants et validation d'un programme de mandature), doit être pensée en fonction des compétences, de la population et de la culture politique propre au pays.

La nécessité d'une vision d'ensemble est donc évidente. L'observation oblige toutefois à constater que le pouvoir politique est rarement capable d'en concevoir et d'en exprimer une de façon consensuelle pour établir et suivre une stratégie de long terme.

L'attribution de « blocs de compétences » : un objectif important, difficile à satisfaire

L'expression est utilisée par la doctrine française La Charte européenne de l'autonomie locale dispose en son art. 4 §4 « Les compétences confiées aux collectivités locales doivent être normalement pleines et entières. ». La même idée vaut pour l'attribution de pouvoirs dans le cadre de la déconcentration. Ce principe logique est incontestable. Il assure la clarté des responsabilités tant pour les administrateurs que pour les administrés. Il identifie plus facilement les responsables qui doivent rendre compte. Il permet de mieux calibrer les ressources. Il évite, en principe, à la fois les redondances et les zones vides ou incertaines ainsi que les conflits entre administrations intervenant dans des domaines entremêlés.

En pratique ce principe est difficile à respecter et l'est rarement de façon complète. Le législateur est souvent confus en attribuant parfois des pouvoirs juridiques (faire des actes) à des autorités administratives (maire, conseil régional...) dans certaines matières et en énonçant parfois les missions de personnes morales (commune, région, établissement public).

Ces dispositions peuvent être nettes lorsqu'elles portent sur l'attribution de pouvoirs normatifs qui doivent être définis précisément (compétences des Etats fédéraux et fédérés, des régions à pouvoir législatif) ou sur des actes des autorités (décisions de police, réglementations d'urbanisme, etc.). Tout se complique lorsque sont en cause des compétences assignant des missions dont la réalisation se traduit par des opérations matérielles. La « compétence » se décompose ici en une multitude de tâches que la loi ne peut toutes énumérer et qui ne sont pas également appropriées à une décentralisation. Citons l'enseignement, l'ordre public et la sécurité, la protection de l'environnement, la culture, les aides économiques, les transports et communications. Pour l'enseignement du premier degré ont été recensées plus de 160 tâches ou décisions : construction et entretien des bâtiments, fonctionnement courant, recrutement des enseignants, paiement des traitements, achat des livres et fournitures, cantines, équipements sportifs, etc. Si le ramassage des déchets ménagers doit se faire au plus près, leur élimination peut relever d'un autre niveau et les déchets spéciaux sont traités ailleurs. La région peut vouloir établir des plans rationalisant ces opérations et le ministère de l'environnement intervient par ses réglementations et des aides financières.

Dans les faits, toutes les missions publiques, notamment celles citées ci-dessus sont, dans des proportions variables, sous la responsabilité de plusieurs pouvoirs administratifs entre qui le partage rationnel des tâches est un exercice d'ajustements sans fin. Le seul conseil est l'impérative obligation de procéder à des études approfondies et, si possible, à des expérimentations avant une généralisation.

La subsidiarité : principe ou méthode ?

Cette notion a connu un grand succès et est consacrée dans de nombreux textes (traité sur l'Union européenne, constitutions, Charte européenne de l'autonomie locale). Sa portée juridique reste partout incertaine. La dénomination de principe est discutable car il ne peut produire d'effet direct puisqu'il demande au juge de trancher des questions mêlant politique et technicité, ce pour quoi il est mal armé, voire peu légitime.

Il signifie que les compétences sont attribuées, en principe, à l'autorité la plus proche des habitants et ne sont remontées vers d'autres niveaux que s'il est démontré que ceux-ci sont mieux à même de les exercer. Chaque compétence publique doit être assumée par l'autorité publique qui l'exercera au mieux, ce qui demanderait des études très sophistiquées vu le nombre de paramètres à prendre en compte et qui ne sont (presque) jamais faites. Si personne ne peut contester le caractère logique et raisonnable de ces propositions, leur mise en œuvre pose de considérables problèmes.

La notion est appropriée pour les institutions fédérales qui répartissent des pouvoirs normatifs entre deux niveaux, dont l'un a la compétence de principe. C'est beaucoup plus compliqué à appliquer aux systèmes décentralisés qui ont plusieurs niveaux territoriaux, chacun très hétérogène, et où les « compétences » sont principalement des tâches matérielles.

Elle repose sur un présupposé illusoire : nulle part la compétence de principe pour les activités publiques n'appartient à la commune. C'est l'Etat, titulaire du pouvoir souverain, qui doit définir ce que feront les autres personnes publiques et donc *dé-centraliser*. Une difficulté majeure vient des inégalités de taille et de ressources des collectivités dans chaque catégorie, qui demandent non seulement que soient décidées les compétences des communes ou des régions, mais aussi qu'elles soient modulées en fonction des différences qui existent en leur sein. En outre, la multiplicité des niveaux d'administration territoriale (communes, métropoles, départements ou provinces, régions) complique considérablement l'exercice.

Ni les géographes, ni les économistes ne disposent d'instruments opérationnels pour déterminer précisément l'optimum territorial d'une mission car de trop nombreux facteurs entrent en ligne de compte. Les gouvernants procèdent donc de manière empirique, selon des considérations contingentes, où les marchandages tiennent plus de place que les études⁶. Au surplus, la plupart des activités publiques ont des *effets externes*, d'ordre économique, sécuritaire, social, culturel ou environnemental, qui dépassent le cadre géographique immédiat où elles s'exercent, ce qui justifie l'intervention d'autorités supérieures. Cela introduit un puissant courant ascendant qui peut tout autant se réclamer de la subsidiarité et qui explique des évolutions récentes vers la centralisation, suite au recours à l'informatisation, aux exigences de maîtrise des dépenses publiques, à la protection de l'environnement, etc. Quelle autorité peut être la mieux qualifiée pour décider où doit être exercée une compétence ? C'est en principe le parlement dans la loi, à condition qu'il soit éclairé par de solides études d'impact. Le juge constitutionnel est mal armé pour statuer sur ce genre de sujet. Mais on imagine mal de confier cette responsabilité à une équipe d'experts. En France, lorsqu'une collectivité locale intervient dans une matière nouvelle, en l'absence d'un texte l'y autorisant, le juge administratif apprécie si cela se justifie par un « intérêt local » (communal, départemental ou régional, selon le cas) qu'il apprécie discrétionnairement.

Une technique pragmatique a été l'attribution de la clause de compétence générale à toutes les catégories de collectivités territoriales, qui leur permet d'intervenir dans toute matière qui n'est pas attribuée par la loi à une autre administration. Ce pouvoir laissé aux collectivités de choisir si une compétence doit être mise en œuvre à leur niveau les laisse maîtresses du jeu de subsidiarité. Il a cependant été critiqué, notamment par la Cour des Comptes, et considéré

⁶ Lorsque l'Etat français a transféré des compétences aux collectivités locales il l'a fait au profit de la collectivité territoriale dans laquelle il avait déjà ses propres services, sans plus amples études. Les départements, collectivités territoriales, ont ainsi obtenu la majorité des services d'Etat décentralisés parce que celui-ci avait organisé ses services d'exécution à ce niveau. Cela réduisait aussi les résistances des agents qui n'avaient pas à changer de résidence. En outre, les présidents de départements formaient au Sénat un puissant lobby transpartisan. La Région a obtenu bien moins alors qu'elle aurait été parfois un niveau plus pertinent.

comme un facteur de confusion, de doubles emplois et de surcoûts. Cela a conduit le législateur, en 2015, après des hésitations, à poser un principe de spécialité des compétences pour les départements et régions qui ne peuvent dorénavant agir que dans les matières où la loi les y autorise expressément. Cette règle est loin de faire consensus car le vocabulaire est souvent imprécis et dans de nombreux cas le droit est incertain.

DECONCENTRATION ET DECENTRALISATION COMPARAISON JURIDIQUE

CARACTERES	DECONCENTRATION	DECENTRALISATION
NATURE JURIDIQUE	Services de l'Etat sans personnalité morale : Dans des circonscriptions territoriales délimitées	Personnes morales de droit public -collectivités territoriales - établissements publics (spécialité des compétences souvent non attachés à un territoire)
ORGANISATION	Par des actes administratifs de l'exécutif national (décrets)	Loi, parfois loi organique ; principes dans la constitution
AGENTS	Tous fonctionnaires ou contractuels de l'Etat Cependant certaine liberté pour recrutement des dirigeants (préfets)	Dirigeants politiques élus ; ont un statut spécifique et absence de formation à la fonction. Fonctionnaires ou contractuels de la collectivité concernée selon les statuts propres à chaque Etat
COMPETENCES	Fonctions d'Etat définies par la loi, des décrets ou des délégations des ministres	Définies et garanties par la loi (autonomie) ; éventuellement « compétences déléguées » exercées au nom de l'Etat
FINANCES	Dotations du Budget de l'Etat ; pas de ressources propres des services déconcentrés	Autonomie financière : impôts, dotations de l'Etat, subventions d'autres organismes publics, prix des services publics, emprunts, mécénat
CONTRÔLES	Hiérarchique ; varie selon l'organisation des services ; inspections générales des ministères ; juge des comptes	Prévus par la loi Actes : par une autorité d'Etat et les tribunaux (administratifs) ; Budgets et comptes: autorités d'Etat ; juridictions financières ou inspections

COOPERATIONS	Assez limitées et formalisées, à l'intérieur des pouvoirs précis de chaque acteur	Grande liberté de contracter avec d'autres personnes publiques ou privées, même étrangères

AVANTAGES ET DIFFICULTES RESPECTIFS

AVANTAGES/ DIFFICULTES	DECONCENTRATION	DECENTRALISATION
Découpage territorial	Liberté du gouvernement ; circonscriptions coïncident ou non avec celles des collectivités territoriales	Faible flexibilité : identités historiques ; résistances politiques ; procédures de garanties pour modifier (consultations)
Egalité des citoyens et des territoires	Fort effet redistributif ; l'Etat localise services et équipements publics en fonction des besoins et non des ressources locales. En réalité, nombreuses inégalités	Inégale distribution des ressources, donc des services + équipements publics ; nécessite péréquations, compliquées et rarement suffisantes Disparités des politiques, des charges financières
Adaptation aux réalités locales	Marge de manœuvre limitée en matière d'actes, parfois plus larges sur des politiques (enseignement, sécurité...)	Grande liberté de définir des politiques
Contrôle démocratique	Faible. A travers le contrôle parlementaire sur le gouvernement	Important ; variable selon facteurs sociologiques, pratiques politiques et procédures prévues dans lois
Participation des citoyens et associations	Commissions consultatives ; représentativité inégale et pouvoirs limités	Dépend des pratiques politiques, de l'organisation des intérêts privés : environnement, écoles, usagers des services publics - Importance des relations informelles
Accueil des administrés	Dépend de la réglementation et de la formation des agents	Dépend de la réglementation et de la formation des agents
Contrôles financiers	Surtout formalistes et régularité	Certaine reddition des comptes sur les coûts/efficacité ; dépend de ce que prévoit la loi
Respect du droit	Bien organisé ; culture de la légalité forte des agents de l'Etat	Parfois tentation de faire prédominer l'opportunité ; mais contrôles : importance

		de la facilité du recours aux juges et de l'organisation du contrôle des actes
Qualités des agents	Généralement bonne au recrutement ; dépend de la formation continue et des motivations de carrière ; difficultés dans les métiers spécialisés	Inégale au recrutement ; formation continue souvent bonne ; possibilités de carrière très ouvertes ; certaine flexibilité pour les métiers spécialisés
EFFICACITE DES POLITIQUES	Uniformité des politiques nationales : l'efficacité locale dépend de la qualité générale des politiques. Faible intéressement des agents aux résultats	Grande diversité ; attention portée au management et aux nouvelles méthodes de gestion ; pressions dues aux usagers, électeurs. Comparaisons possibles pour les politiques d'Etat transférées