



Les établissements de coopération intercommunale au Maroc

Hamza LAAROUSSI

Chercheur doctorant à la Faculté des Sciences Juridiques,
Économiques et Sociales de Fès, Maroc

Résumé :

Les établissements de coopération intercommunale, ils sont dotés de la personnalité morale et de l'autonomie financière et ne peuvent être constitués qu'entre des communes liées territorialement, A l'inverse des groupements suscités, ils peuvent exercer une ou plusieurs missions définies par la loi organique n° 113.14 relative aux communes.

L'institution de coopération intercommunale permet la mise en œuvre de projets et programmes de développement identifiés et votés par les conseils régionaux. Ce dernier a le droit de demander à cette institution de lui apporter une assistance technique et financière lors des différentes étapes de mise en œuvre du projet, ou de lui fournir des conseils juridiques.

Abstract :

Intercommunal cooperation establishments have legal personality and financial autonomy and can only be formed between territorially linked municipalities. Unlike the above-mentioned groups, they can exercise one or more missions defined by the organic law no. 113.14 relating to municipalities.

The institution of intermunicipal cooperation allows the implementation of development projects and programs identified and voted on by regional councils. The latter has the right to ask this institution to provide him with technical and financial assistance during the various stages of implementation of the project, or to provide him with legal advice.



Introduction

En se référant à l'évolution de la décentralisation au Maroc et à la réflexion qui l'a accompagnée les trente dernières années, on peut remarquer que la succession des textes en ce domaine témoigne de la difficulté de la mise en œuvre d'une politique où l'intention et les buts recherchés se heurtent souvent à la réalité des faits, Sans doute, entre la charte du 23 juin 1960 et celle du 30 septembre 1976, des progrès substantiels ont été réalisés, Sans doute, au bout de seize ans, a-t-on pourvu les conseils communaux de compétences non négligeables, Mais on ne niera pas que de nombreuses difficultés ont vraisemblablement surgi ici et là pour n'inspirer une nouvelle charte du 3 octobre 2002 que quelque vingt-cinq ans après celle de 1976, et qui, tout en innovant sur certains points, est demeurée fidèle à une philosophie tissée de prudence, Ce qui porte à dire que la répartition des compétences, tout en constituant une incontournable nécessité, n'est pas sans échapper à un contraintes aux multiples ensemble de facettes¹.

L'État doit adapter son rôle pour ne s'occuper que des fonctions d'organisation, de coordination et d'incitation, La répartition des ressources nationales doit se limiter aux prestations sociales et à la réalisation des équipements de base.

Le rôle de l'Etat demeure cependant assez important, bien qu'il doive se désengager de certaines activités économiques dans le cadre de cette nouvelle répartition des rôles, en raison de l'accroissement du rôle du secteur privé et de l'élargissement des compétences des collectivités locales en matière de développement économique².

S'agissant du rôle de ces dernières, une nouvelle approche de la gestion des affaires publiques au niveau local doit être élaborée, qui passe nécessairement par le renforcement de la décentralisation et de la déconcentration, En particulier, les collectivités locales doivent dépasser la sphère classique de leurs interventions pour devenir de véritables acteurs du développement³.

Parmi les vertus que l'on prête communément à la décentralisation et à la déconcentration, il y a celle, fondamentale, de rapprocher l'administration des administrés, Plus exactement, la déconcentration vise à rapprocher l'administration d'Etat des administrés, la décentralisation a pour objectif de faire participer les habitants, à travers leurs représentants élus, à la gestion des

¹ Mohammed Amine BENABDALLAH : « quelle territorialisation de l'action publique? : les compétences respectives de l'état et des collectivités locales », REMALD, n° 87-88, juillet-octobre 2009.

² Abdallah HARSİ : « la nouvelle conception du rôle de l'état au Maroc », (A la lumière du plan quinquennal, de la nouvelle charte communale et du projet de décret relatif à la déconcentration), Meknès, le 28 juin 2003.

³ Abdallah HARSİ : « la nouvelle conception du rôle de l'état au Maroc », précitée.



affaires locales, On considère que des organes proches des citoyens sont plus à même de déterminer leurs besoins et de les satisfaire en connaissance de cause⁴.

La constitution de 2011 a confirmé le choix du Maroc pour la décentralisation comme fondement de l'organisation territoriale du Royaume, en effet, l'article premier de cette constitution stipule que « L'organisation territoriale du royaume est décentralisée, fondée sur une régionalisation avancée ».

En plus, La collectivité territoriale a été rehaussée au même rang que l'Etat et les établissements publics en matière de responsabilité vis-à-vis des citoyens aux conditions d'accès leur permettant de jouir du droit aux soins de santé, à la protection sociale, à la formation professionnelle, à l'éducation physique et artistique, à un logement décent, au travail et l'appui du pouvoir public en matière de recherche d'emplois ou d'auto-emplois, à l'accès aux fonctions publiques selon le mérite, à l'accès à l'eau et un environnement sain, au développement durable.

A cet effet, la constitution a doté les trois catégories de collectivités territoriales : la région, les provinces et les préfectures, les communes de la personnalité morale de droit public avec une nouveauté c'est l'absence de distinction entre communes urbaines et communes rurales en précisant que l'organisation territoriale repose sur le principe de coopération et de solidarité, en l'occurrence l'article 143 de la constitution qui dit que : « Lorsque le concours de plusieurs collectivités territoriales est nécessaires à la réalisation d'un projet, les collectivités concernées conviennent des modalités de leur coopération ».

En outre, l'adoption des lois organiques concernant les collectivités territoriales, en l'occurrence, la loi organique n°111.14 concernant les Régions⁵, la loi organique n°112.14 concernant les préfectures et provinces⁶ et la loi organique n°113.14 concernant les communes⁷, a permis de définir clairement les mécanismes de coopération et de partenariat entre ces collectivités selon la nature des projets à réaliser et les champs d'intervention, Ces mécanismes sont principalement les sociétés de développement local, les groupements des collectivités

⁴ Abdallah HARSI : « Décentralisation et déconcentration administrative : Instruments de la proximité administrative », contribution présentée au colloque maghrébin sur : « L'administration de proximité : concept et implications » organisé par la REMALD et l'Ecole Nationale de l'Administration (avec le concours de la Fondation Hanns Seidel, le jeudi 24 et vendredi 25 novembre 2005 au siège de l'E.N.A., Rabat.

⁵ Loi organique n°111.14 concernant les Régions promulguée par le Dahir n° 1.15.83 du 20 Ramadan 1436 (7 juillet 2015).

⁶ Loi organique n°112.14 concernant les Préfectures et Provinces promulguée par le Dahir n° 1.15.84 du 20 Ramadan 1436 (7 juillet 2015).

⁷ Loi organique n°113.14 concernant les Communes promulguée par le Dahir n° 1.15.85 du 20 Ramadan 1436 (7 juillet 2015).



territoriales, les établissements de coopération intercommunale et les conventions de coopération et de partenariat.

Ces établissements de coopération intercommunale viennent remplacer les groupements d'agglomération avec la suppression de la constitution de la distinction entre les communes urbaines et rurales pour permettre à l'ensemble des communes de bénéficier des avantages de ce type de partenariat.

De tout ce qui précède, quel est le rôle des établissements de coopération intercommunale dans ce système dédié à la coopération et le partenariat entre les collectivités territoriales et quel est l'organisation administrative et le régime financier de ces établissements publics?

Pour répondre à ces questions, la première partie va traiter, le régime administratif des établissements de coopération intercommunale et la deuxième partie va se pencher sur le régime financier de ces établissements publics.

Première partie : Régime administratif des établissements de coopération intercommunale

Les établissements de coopération intercommunale, comme tout établissement public, obéissent un ensemble de règles et procédures administratives durant tout leur cycle de vie de la création à la dissolution, ces règles définissent aussi la manière d'organisation et de travail de ces institutions.

A- Organisation des établissements de coopération intercommunale

1. Création de l'établissement :

Il peut être constitué entre des communes liées territorialement, à leur initiative, des "établissements de coopération intercommunale", dotés de la personnalité morale et de l'autonomie financière⁸.

Ces établissements sont créés en vertu de conventions approuvées par les conseils des communes concernées. Sont fixés dans ces conventions, l'objet de l'établissement, sa dénomination, son siège, la nature ou le montant des apports et la durée de l'établissement.

La création d'un établissement de coopération ou l'adhésion d'une commune audit établissement est déclarée par arrêté de l'autorité gouvernementale chargée de l'intérieur au vu des délibérations concordantes des conseils des communes concernées.

⁸ Article 133 de la loi organique n°113.14 précitée.



Une ou plusieurs communes peuvent être admises à adhérer à l'établissement de coopération intercommunale au vu des délibérations concordantes des conseils constituant l'établissement et du conseil de l'établissement et en vertu d'un avenant à la convention.

2. Organisation de l'établissement :

Les organes de l'établissement de coopération se composent d'un conseil, d'un bureau et d'un secrétaire du conseil⁹.

Le conseil de l'établissement de coopération se compose des présidents des conseils des communes concernées et des membres délégués par les conseils desdites communes.

Le nombre des délégués est fixé par un arrêté de l'autorité gouvernementale chargée de l'intérieur au prorata du nombre d'habitants de chaque commune, Chaque commune est représenté par un délégué au moins, Aucune commune ne peut détenir plus de 60% des sièges au conseil de l'établissement.

Le bureau de l'établissement se compose des présidents des conseils des communes concernées, Ce bureau élit parmi ses membres un président du conseil de l'établissement, au scrutin public et à la majorité absolue des membres en exercice, Le décompte des voix de chaque commune est effectué sur la base du nombre de sièges attribués à ladite commune au sein du conseil de l'établissement.

Si aucun candidat n'obtient la majorité absolue, il est procédé à l'organisation d'un deuxième tour où le vote a lieu à la majorité relative des membres présents.

En cas de partage égal des suffrages, le candidat le plus jeune est déclaré élu. En cas d'égalité d'âge, le candidat vainqueur est déclaré au tirage au sort, sous la supervision du président de la séance.

Les autres présidents des communes concernées sont considérés des vice-présidents de l'établissement de coopération et ils sont classés au prorata du nombre de sièges détenus par la commune qu'ils représentent.

Les membres du conseil procèdent à l'élection du secrétaire de l'établissement et de son adjoint dans les conditions et modalités prévues par l'article 23 de la loi organique n°113.14. Ils sont chargés des missions dévolues au secrétaire du conseil de commune, Ils sont démis de leurs fonctions dans les conditions et modalités prévues par l'article 24 de la loi organique n°113.14.

⁹ Article 135 de la loi organique n°113.14 précitée.



S'appliquent à l'établissement de coopération intercommunale les dispositions de la loi organique n°113.14 relative aux communes et des textes législatifs et réglementaires relatives au statut de l'élu, au contrôle des actes des communes et au régime de réunion de ses conseils et ses délibérations¹⁰.

Dans la limite des compétences qui lui sont conférées, l'établissement de coopération intercommunale est subrogé aux communes qui le constituent dans leurs droits et obligations relatifs aux conventions et contrats conclus par lesdites communes avant la constitution de l'établissement ou l'adhésion d'une autre commune à celui-ci, de même que dans l'administration des services publics communaux dont la gestion est conférée à une personne de droit public ou privé¹¹.

3. Dissolution de l'établissement :

L'établissement de coopération intercommunale est dissous dans les cas suivants¹² :

- de plein droit, après l'écoulement d'une année au moins depuis sa constitution sans qu'il ait exercé aucune des activités pour lesquelles il a été constitué ;
- à l'extinction de l'objet pour lequel il a été créé ;
- suite à un commun accord entre les différents conseils des communes constituant l'établissement;
- sur demande motivée de la majorité des conseils des communes formant l'établissement.

Une commune peut se retirer d'un établissement de coopération intercommunale selon les formes prévues dans la convention de constitution de l'établissement. Le retrait est déclaré par arrêté de l'autorité gouvernementale chargée de l'intérieur.

B- Compétences des établissements de coopération intercommunale

1. Domaines d'intervention

L'établissement de coopération intercommunale exerce une ou plusieurs des missions suivantes :

- le transport en commun et l'élaboration du plan des déplacements pour les communes concernées ;
- le traitement de déchets ;

¹⁰ Article 138 de la loi organique n°113.14 précitée.

¹¹ Article 139 de la loi organique n°113.14 précitée.

¹² Article 140 de la loi organique n°113.14 précitée.



- l'assainissement liquide et solide et les stations de traitement des eaux usées;
- la distribution d'eau potable et d'électricité et l'éclairage public ;
- l'entretien des voies publiques communales.

L'établissement peut, en vertu des délibérations des communes qui le constituent, être chargé en partie ou en totalité des activités d'intérêt commun suivantes:

- création et gestion des équipements et des services;
- création et gestion des équipements sportifs, culturels et de loisirs;
- création, aménagement et entretien des voies publiques;
- création et gestion de zones d'activités économiques et industrielles;
- opérations d'aménagement.

En outre, l'établissement peut être chargé de toute autre activité que les communes membres décident, d'un commun accord, de lui confier¹³.

2. Attributions du Président et du Directeur de l'établissement

Dans la limite des compétences de l'établissement de coopération intercommunale, le président de son conseil exerce les compétences du président du conseil de la commune.

Le président peut déléguer sa signature et une partie de ses attributions à ses vice-présidents, dans les conditions prévues par l'article 103 de la loi organique n°113.14.

L'établissement de coopération intercommunale dispose d'une administration supervisée par un directeur, sous la responsabilité et le contrôle du président de l'établissement.

Le directeur est chargé de la coordination du travail administratif dans les services de l'établissement et veille à son bon fonctionnement. Il présente des rapports au président de l'établissement chaque fois que ce dernier les demande.

En cas d'absence du président ou de son empêchement pour une durée supérieure à un mois, il est provisoirement remplacé dans la plénitude de ses fonctions, de plein droit, par un vice-président selon l'ordre¹⁴.

3. Attributions du Conseil de l'établissement

Le conseil délibère sur les questions se rapportant aux affaires de l'établissement. Le conseil prend ses décisions, au scrutin public, à la majorité absolue des suffrages exprimés. Toutefois, lorsqu'il s'agit de l'approbation du budget, de donner son avis au sujet du changement des

¹³ Article 134 de la loi organique n°113.14 précitée.

¹⁴ Article 136 de la loi organique n°113.14 précitée.



compétences de l'établissement ou de son périmètre et de la détermination des affaires d'intérêt commun, les décisions sont prises à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés¹⁵.

Deuxième partie : Régime financier des établissements de coopération intercommunale

Pour mener dans les bonnes conditions leurs compétences, les établissements de coopération intercommunale disposent d'un ensemble de ressources financières et les dépensent selon la nomenclature budgétaire relative aux collectivités territoriales.

S'appliquent à l'établissement de coopération intercommunale les dispositions de la loi organique n°113.14 relative aux communes et des textes législatifs et réglementaires relatives aux règles financières et comptables applicables aux communes, sous réserve des spécificités des établissements de coopération intercommunale prévues par la loi organique n°113.14¹⁶.

A- Budget des établissements de coopération intercommunale :

Le budget est l'acte par lequel est prévu et autorisé, pour chaque année budgétaire, l'ensemble des ressources et des charges de l'établissement.

Ce budget présente une image sincère de l'ensemble de ses recettes et charges. L'évaluation de la sincérité des recettes et charges se fait selon les données disponibles au moment de la préparation du budget et les prévisions qui en résultaient.

1. Structure du Budget :

Le budget comprend deux parties et doit être équilibré dans chacune de ses parties :

- la première partie décrit les opérations de fonctionnement tant en recettes qu'en dépenses.
- la deuxième partie est relative aux opérations d'équipement ; elle présente l'ensemble des ressources affectées à l'équipement et l'emploi qui en est fait.

Le budget peut comprendre, en outre, des budgets annexes et des comptes spéciaux.

2. Etablissement et vote du budget

Le président est chargé de la préparation du budget, ce dernier doit être établi sur la base d'une programmation triennale de l'ensemble des ressources et charges de la commune conformément au plan d'action de la commune. Cette programmation est actualisée chaque année pour l'adapter avec l'évolution des ressources et des charges.

¹⁵ Article 137 de la loi organique n°113.14 précitée.

¹⁶ Article 138 de la loi organique n°113.14 précitée.



Le budget accompagné des documents nécessaires est soumis pour examen et vote du conseil, ce vote doit intervenir au niveau des recettes avant le vote des dépenses.

Les prévisions des recettes font l'objet d'un vote global en ce qui concerne le budget, les budgets annexes et les comptes spéciaux, tandis que les dépenses du budget font l'objet d'un vote par chapitre.

3. Visa du budget :

Le budget est présenté au visa du gouverneur de la préfecture ou province et ne devient exécutoire après son visa, après contrôle des éléments suivants :

- le respect des dispositions de la loi organique relative aux communes et des lois et règlements en vigueur ;
- l'équilibre du budget sur la base de la sincérité des prévisions des recettes et des dépenses ;
- l'inscription des dépenses obligatoires.

B- Ressources et Charges des établissements de coopération intercommunale

Les charges des établissements de coopération intercommunale comprennent les dépenses de fonctionnement et d'équipement nécessaires pour la réalisation des opérations et l'exercice des compétences pour lesquelles ils sont créés¹⁷.

1. Types de ressources des établissements :

Les ressources financières de l'établissement de coopération intercommunale comprennent¹⁸ :

- la contribution des communes constituant l'établissement dans le budget de ce dernier ;
- les subventions de l'Etat;
- les recettes afférentes aux services transférés à l'établissement;
- les redevances et rémunérations pour services rendus;
- les revenus de la gestion du patrimoine;
- le produit des emprunts autorisés;

¹⁷ Article 206 de la loi organique n°113.14 précitée.

¹⁸ Article 205 de la loi organique n°113.14 précitée.



- les dons et legs;
- les recettes diverses.

2. Différentes charges des établissements :

Les dépenses de fonctionnement comprennent :

- les dépenses des fonctionnaires et agents;
- les frais relatifs au remboursement de la dette et aux subventions;
- les dépenses relatives à l'exécution des arrêts et jugements;
- les dépenses relatives aux remboursements, aux réductions et aux reversements d'impôts ;
- les dépenses urgentes et les dotations de réserve ;
- les dépenses relatives aux engagements financiers issus des conventions et contrats.

Les dépenses d'équipement comprennent :

- les dépenses des travaux et de tous les programmes d'équipement qui entre dans les compétences de l'établissement ;
- L'amortissement du capital emprunté, les subventions accordées et les prises de participations.



Conclusion

Les acteurs publics locales en l'occurrence les collectivités territoriales, tracent les grandes lignes de la gestion des services publics locaux à travers les politiques publiques locales, ainsi cette gestion peut différer selon l'importance et la complexité de cette gestion, que ce soit gestion directe ou gestion déléguée.

En effet, cette gestion des services publics locaux jouent un rôle primordial dans le développement économique des territoires, puisqu'ils fournissent les outils et moyens nécessaires pour réussir ce développement, Par ailleurs, la diversité des territoires a pour conséquence une variété en termes de potentiels de développement¹⁹.

Cet ainsi que les établissements de coopération intercommunale sont appelés à jouer leur rôle de bonne gouvernance et de bonne gestion de ces services, en utilisant des moyens modernes de management que ce soit dans l'organisation, la réalisation, le contrôle ou l'audit.

Enfin, il faut doter ces établissements de ressources humaines et financières nécessaires pour pouvoir réaliser leurs objectifs tracés lors de leur création.

¹⁹ Tarik ZAIR : « Les solidarités territoriales : à propos du principe et de ses applications », REMALD n° 119, novembre-décembre 2014.