



# La Bonne Gouvernance Economique des Collectivités Territoriales au Maroc

---



British Embassy  
Rabat

**Publication** : **Collectif Démocratie et Modernité**  
5 rue des Asphodèles, 2<sup>ème</sup> Étage, Appt.3 - Casablanca / Maroc  
Tél/Fax : +212 (0)5 22 25 15 02  
Email : [ascdmprojet@gmail.com](mailto:ascdmprojet@gmail.com)  
Site web : [www.collectifdemo.org](http://www.collectifdemo.org)

**&**

**Association Targa-Aide**  
Madinat Al Irfane, BP 6284, 10101 Rabat MAROC  
Tél : +212 (0)5 37 27 38 43 - Fax : + 212 (0)5 37 77 58 01  
Email : [targa-aide@targa.gov.ma](mailto:targa-aide@targa.gov.ma)  
Site web : [www.targa-aide.org](http://www.targa-aide.org)

**Depôt légal** : 2013-MO-3399  
**ISBN** : 978-9954-9241-3-6  
**Conception et Impression** : **ZITO-MAR** s.a.r.l  
**Edition** : 1<sup>ère</sup> édition 2013

## Sommaire

<b>Liste des acronymes :</b> .....	7
<b>Remerciements :</b> .....	9
<b>Préface</b> .....	11
<b>Avant-propos</b> .....	13
<b>Résumé</b> .....	17
<b>Introduction</b> .....	23
<b>A. Conclusions de l'étude documentaire</b> .....	25
<b>I. Règles de la gouvernance économique</b> .....	27
I-1. Cadre conceptuel : gouvernance et décentralisation, deux concepts étroitement liés.....	27
I.2. Benchmarking : des expériences multiples et différentes à l'échelle internationale.....	28
<b>II. La gouvernance économique, une organisation territoriale</b> .....	42
II.1. Positionnement des communes : mise à niveau à l'horizon de 2015.....	43
II.1.1. La mobilisation des moyens financiers et ressources.....	50
II.1.2. La gestion des affaires liées aux compétences des communes...	50
II-1-3. La gestion des équipements publics.....	51
II.2. Place de la région : Une démarche d'autonomisation à consolider.....	54
II.3. La province – La préfecture.....	55

II.3.1. Compétences propres et transférées.....	55
II.3.2. Rôle de tutelle sur les conseils des communes.....	56
II.4. La ville : Vers une politique concertée de la ville.....	56
<b>III. La gouvernance économique et les institutions.....</b>	<b>59</b>
III.1. Instances de régulation et de contrôle.....	59
III.2. Les ministères : Tendances vers des démarches participatives.....	63
III.3. Place de l'autorité locale : Nouveau concept, nouveaux rôles.....	63
III.4. Rôles attribués à d'autres institutions spécifiques.....	64
III.5. Rôle du pouvoir judiciaire.....	66
<b>IV. La bonne gouvernance économique, une démarche participative .....</b>	<b>68</b>
IV.1. Participation pour un développement économique et social.....	68
IV.2. Opérationnalisation de la participation au Maroc.....	71
IV.2.1. Droits constitutionnels.....	71
IV.2.2. Droits dans le cadre de la démocratie représentative .....	71
<b>B. Constats sur la gestion économique et financière des collectivités territoriales.....</b>	<b>74</b>
<b>I - Les dépenses de fonctionnement :</b>	
<b>le socle des finances communales.....</b>	<b>75</b>
I - 1. Analyse comparative entre communes à l'échelle régionale.....	76
I - 2. Les dépenses de fonctionnement : Une optimisation qui reste à faire.....	77
I - 3. Des dépenses faibles pour une performance encore plus faible.....	81
I-3-1. Un cadre administratif imprécis.....	81
I-3-2. Des ressources humaines peu qualifiées.....	82
I-3-3. Une tutelle encore pesante.....	83
I-3-4. Une faible opérationnalisation des organes auxiliaires .....	83

<b>II - Les dépenses et projets d'équipement communaux.....</b>	<b>84</b>
II - 1 État des lieux global : Quelques chiffres -clefs.....	85
II - 2 Un programme d'investissement au financement incertain.....	89
II - 3 Un programme d'investissement peu diversifié.....	92
II - 4 Une déconcentration trop lente et peu efficace.....	95
II - 5 Quelques enseignements tirés de cette première expérience.....	99
II - 6 Quelques indicateurs de bonne gouvernance économique.....	100
<b>III - Le PCD comme outil de gestion amélioré.....</b>	<b>103</b>
III - 1 Cadre général.....	103
III - 2 Objectifs et principes de l'appui et de l'accompagnement à l'élaboration des PCD.....	104
III-2-1 Objectifs de l'appui.....	104
III-2-2 Principes de la démarche.....	105
III - 3 Processus de l'appui à l'élaboration des PCD.....	105
III - 4 Aspects transversaux.....	107
III-4-1 Opérationnalisation de la démarche.....	107
III-4-2 La formation des acteurs locaux.....	107
III - 5 Points forts et difficultés liées à la conception et à la mise en œuvre des PCD.....	108
<b>Conclusion .....</b>	<b>112</b>



## Liste des acronymes :

<b>AFD</b>	: Agence Française de Développement
<b>AGR</b>	: Activités Génératrices de Revenus
<b>APDN</b>	: Agence pour la Promotion et le Développement du Nord
<b>ATR</b>	: Administration Territoriale de la République
<b>CCPP</b>	: Comités Communaux de Planification Participative
<b>CGLU</b>	: Cités et Gouvernements Locaux Unis
<b>CL</b>	: Collectivité Locale
<b>CLO</b>	: Cadre Logique Opérationnel
<b>CPEC</b>	: Commission de Parité et d'Égalité des Chances
<b>CRI</b>	: Centre Régional d'Investissement
<b>CT</b>	: Collectivité Territoriale
<b>CTP</b>	: Comité Technique Provincial
<b>DCL</b>	: Division des Collectivités Locales des Populations Rurales
<b>DGCL</b>	: Direction Générale des Collectivités Locales
<b>DGM</b>	: Direction Générale de la Mondialisation, du développement et des partenariats
<b>EPA</b>	: Équipe Provinciale d'Appui
<b>EPCI</b>	: Etablissement Public de Coopération Intercommunale
<b>ETC</b>	: Equipe Technique Communale

<b>GLA</b>	: Greater London Authority
<b>GLC</b>	: Greater London Council
<b>IGAT</b>	: Inspection Générale de l'Administration Territoriale
<b>INDH</b>	: Initiative Nationale pour le Développement Humain
<b>MENA</b>	: Middle East and NorthAfrica, autrement dit : Moyen-Orient et Afrique du Nord
<b>MRE</b>	: Marocain Résidant à l'Etranger
<b>OMC</b>	: Organisation Mondiale du Commerce
<b>ONG</b>	: Organisation Non gouvernementale
<b>ONU</b>	: Organisation internationale des Nations Unies
<b>PACA</b>	: Région Provence-Alpes-Côte d'Azur
<b>PAGER</b>	: Programme d'Approvisionnement Groupé en Eau Potable
<b>PCD</b>	: Plan Communal de Développement
<b>PDES</b>	: Plan de Développement Economique et Social Communal
<b>PIB</b>	: Produit Intérieur Brut
<b>PNRR</b>	: Programme National des Routes Rurales
<b>RTT</b>	: Région de Tanger-Tétouan
<b>RU</b>	: Royaume Uni
<b>SIC</b>	: Système d'Information Communal
<b>SRAT</b>	: Schéma Régional d'Aménagement du Territoire
<b>TECE</b>	: Taux d'Engagement de la Capacité d'Endettement

## Remerciements

Cette étude a été réalisée entre 2012 et 2013 dans le cadre d'un partenariat entre le Collectif Démocratie et Modernité (CDM) et l'Association Targa-Aide.

La réalisation de cette étude n'aurait pu avoir lieu sans l'apport fructueux et généreux de plusieurs personnes qui n'ont pas hésité à y contribuer avec leur temps et leur apport en connaissances.

Les vifs remerciements du Collectif Démocratie et Modernité et de Targa-Aide vont aux :

- Associations partenaires du CDM dans le cadre de ce projet : l'Association de Développement Local Méditerranéen (ADELMA) à Tanger, l'Association Mouvement Alternatives Citoyenne (ALCI) à Fès, Action Jeunesse du Forum des Alternatives Maroc, L'Association Sala Al Moustaqbal à Salé, l'Association Espace Libre de Citoyenneté, de Formation et de Développement à Mohammedia, le Tissu Associatif de Développement de la province d'Azilal (TADA), Forum Beni Zoli pour le Développement et la Communication (FOBDEC) à Zagora ;
- Elu(e)s et acteurs associatifs qui ont contribué aux séminaires régionaux et aux cycles de formation qui ont eu lieu à Fès, Tanger, Marrakech, Salé, Zagora et Azilal ;
- Consultants, enquêteurs de terrain, animateurs, formateurs et modérateurs qui ont contribué à l'aboutissement de cette étude et tout particulièrement Messieurs Youssef Siraj, Abdeslam Dahman Saïdi, Zakaria Kadiri et Larbi Firdawcy qui ont participé à la rédaction de l'étude;
- Pr Mohammed Tozy pour sa relecture du document et son apport précieux pour la cohérence de l'étude ;
- M. Abdesselam ABOUDRAR, Président de l'Instance Centrale de Prévention de la Corruption qui a accepté d'élaborer la préface de l'étude ;
- M. Youssef SIRAJ, qui a assuré la traduction en arabe de cette étude.

Nous remercions également notre partenaire, l'Ambassade de la Grande Bretagne d'avoir soutenu ce projet sans s'immiscer ni dans le choix de la problématique, ni dans la méthodologie, ni dans le contenu.



## Préface

**Abdesselam ABOUDRAR**

*Président de l'Instance Centrale  
de Prévention de la Corruption*

La démocratie locale a connu une évolution remarquable, le Maroc ayant opté pour une politique de décentralisation progressive amorcée en 1976, renforcée par la charte communale de 2002, avant d'être consolidée par la loi 17.08 du 18 février 2009 consacrant de nouvelles règles de bonne gouvernance territoriale.

Parallèlement, le processus de déconcentration est resté lent et peu homogène. En revanche, la régionalisation, après une phase de stagnation relativement longue depuis 1997, a connu une relance grâce à un projet ambitieux de régionalisation avancée entérinée par la nouvelle constitution, visant au renforcement du processus démocratique et à l'instauration d'une nouvelle gouvernance territoriale assise sur l'interdépendance et la convergence.

Les études réalisées sur cette thématique ont mis au clair les principales défaillances de la gouvernance territoriale au Maroc : faiblesse de la transparence de la gestion locale, fragilité de la relation entre les conseils élus et les citoyens, inefficience des organismes de tutelle et de contrôle et absence de la dimension spatiale dans l'approche de l'aménagement du territoire.

Ce diagnostic largement partagé reste imputable à l'opacité de la gestion locale, à la faiblesse des ressources humaines, aux limites de l'autonomie financière et de la participation des citoyens. Il en résulte une multitude de dysfonctionnements et de pratiques irrégulières relevées durant ces dernières années tant par les autorités de tutelle et de contrôle que par les Cours Régionales de Comptes.

La présente étude sur la gouvernance économique des collectivités territoriales au Maroc, fruit d'un partenariat entre le Collectif Démocratie et Modernité et l'association Targa-Aide, se distingue non seulement par la pertinence de son analyse documentaire doublée d'une appréciation rigoureuse des pratiques de planification des collectivités territoriales, mais également par sa convergence avec les conclusions de nombre d'autres recherches de terrain menées par ailleurs.

Prenant appui sur les principaux piliers de la bonne gouvernance, que sont la

transparence, l'intégrité, la reddition des comptes et la participation, l'étude a pris en compte le processus décisionnel, les règles, les normes et les valeurs portées par les institutions et les acteurs, pour identifier les mécanismes de planification et de gestion des ressources financières ainsi que les modalités de suivi et d'évaluation.

Cette démarche s'est révélée opérationnelle puisqu'elle a permis de souligner les principaux facteurs de blocage de la gestion financière des collectivités et communes de la région de Tanger-Tétouan, sans omettre d'identifier les nouveaux outils permis par la PCD, en tant qu'instrument de planification territoriale visant à améliorer la gestion économique et financière des communes.

Tout en vantant le mérite de ce nouveau processus de planification territoriale qui se base sur la responsabilité des élus et la concertation avec l'ensemble des acteurs locaux, l'étude reconnaît toutefois la persistance des principales contraintes ayant trait à la tutelle omniprésente, la faiblesse des ressources humaines, la pénurie des ressources financières, hypothéquant lourdement la contribution effective des communes aux programmes d'investissement et, par là-même, leur impact sur le développement local.

Dans la perspective de la mise en œuvre de la régionalisation avancée, l'étude présente aussi l'avantage de réitérer l'exigence de consolidation de la planification territoriale par un effort d'accompagnement soutenu des acteurs locaux et une déconcentration des départements techniques plus affirmée.

A cet effet, plusieurs pistes d'amélioration sont dégagées débouchant, en dernière analyse, sur la conciliation entre la démocratie et la performance, la participation des citoyens aux affaires locales, l'autonomie financière des collectivités territoriales, la réforme du contrôle de l'action communale, la clarification des limites des compétences des communes et des différents acteurs de la gestion économique et l'instauration par les services locaux d'une veille économique, une assistance à la planification, une expertise juridique et une évaluation des réalisations.

L'étude est ainsi un modèle de contribution exigeante mais positive d'une société civile qui, - tout en ne se privant pas de mettre le doigt là où cela fait mal, - prend au sérieux et remplit pleinement son rôle de force de proposition.

**Abdesselam ABOUDRAR**  
*Président de l'Instance Centrale  
de Prévention de la Corruption*

## Avant-propos

Cette étude, est le fruit d'un partenariat entre le CDM (Comité de Démocratie et Modernité) et l'association Targa-Aide, avec le soutien financier de l'Ambassade de Grande Bretagne. Elle s'inscrit dans le cadre de la concrétisation des valeurs partagées par les deux organismes.

Elle part du constat qu'au Maroc, le contexte politique et économique du pays place les questions de gouvernance, visant à instaurer les principes de démocratie participative, de transparence, de reddition des comptes, de respect des droits de l'Homme et d'Etat de droit, tant au plan national que régional et local, au cœur des priorités. De nombreuses réformes de la gouvernance locale ont été entreprises au lendemain de l'indépendance avec la 1<sup>ère</sup> charte communale le 23 juin 1960, puis sa révision en 1976 avec l'adoption du nouveau cadre juridique qui a doté les communes de larges responsabilités pour la gestion des affaires locales. Depuis le début de cette décennie, le Maroc a décidé d'approfondir les processus de décentralisation et de la régionalisation avancée ce qui a conduit en 2002 les pouvoirs publics à réviser profondément le régime juridique régissant les communes et les collectivités préfectorales et provinciales.

En 2011, les nouvelles réformes constitutionnelles constituaient une étape importante vers la démocratisation et l'instauration d'un Etat de droit et ont mis la lumière sur plusieurs principes de la bonne gouvernance. Parmi ses nouvelles dispositions, un intérêt particulier a été porté à la mise en place des mécanismes de la bonne gouvernance traduits notamment par les articles suivants :

- Article 139 qui confère aux associations le droit de participer à l'élaboration et au suivi des programmes de développement ;
- Articles 141 à 145 dédiés au fonctionnement des collectivités territoriales ;
- Articles 147 et 148 qui définissent le rôle et les prérogatives de la cour des comptes de contrôle des finances publiques,
- Articles 154 à 160 qui décrivent de façon générale les obligations des services publics en matière de bonne gouvernance,

- Articles 161 à 167 relatifs aux instances et institutions de contrôle de la bonne gouvernance.

La concrétisation et la mise en application de ces chantiers importants nécessitent la mobilisation des différents acteurs locaux et la mise en œuvre d'une stratégie globale.

L'intérêt que porte le Collectif Démocratie et Modernité (CDM) et l'association Targa-Aide au sujet de la gouvernance locale avec notamment le projet de régionalisation avancée, émane du devoir citoyen de la société civile de contribuer à promouvoir une gestion des fonds publics à l'échelle des collectivités territoriales plus cohérente, plus efficace et plus au service des besoins des populations,.

En conséquence, ce projet porte sur les axes suivants :

- L'identification des services attendus par les populations,
- L'élaboration de la planification et des budgets ainsi que leur contrôle
- La mise en place des mécanismes de participation de la société civile et des citoyens à la planification, la mise en œuvre et l'évaluation des projets.
- La reddition des comptes par les décideurs élus à travers l'évaluation des résultats.

Aux termes de la convention signée en juin 2012 entre le CDM et Targa-Aide, ce travail vise à mettre en place un cadre d'identification des principaux mécanismes institutionnels relatifs à la gestion économique des collectivités locales, et à proposer certaines mesures réalistes pour les améliorer.

Pour ce faire, l'équipe de travail a procédé à une analyse documentaire, puis à la sélection d'un échantillon de communes pour ressortir certains indicateurs de gestion économique et financière.

L'analyse documentaire a porté sur l'examen des textes juridiques et réglementaires, et des principaux documents disponibles en la matière. Puis, une analyse des pratiques de planification au sein des collectivités territoriales au Maroc a été faite pour apprécier les principales interactions entre les pratiques de gestion économique et entre le nouveau contexte introduit par

les réformes de la charte communale depuis 2009 et la dynamique amorcée de régionalisation avancée.

Sur le terrain, la démarche adoptée repose sur l'analyse des pratiques en matière de gestion économique à l'échelle de 96 communes relevant de la région de Tanger-Tétouan, et à l'identification des blocages majeurs auxquels elle se heurte à travers des entretiens ciblés avec les acteurs clés de la gestion communale.

Les résultats de cette étude ont fait l'objet d'un processus de concertation et d'analyse des pratiques nationales et internationales avec la population, les associations, l'administration territoriale et les élus dans différentes régions du Royaume. Six rencontres régionales ont eu lieu à Fès, Tanger, Marrakech, Salé Zagora et Azilal dans le cadre de l'information et de la concertation avec les acteurs. Elles ont permis d'alimenter le contenu des cycles de formation et les propositions relatives aux bonnes pratiques à développer en matière de planification, budgétisation et gestion financière et aussi en matière de formulation et suivi-évaluation des projets.

***Collectif Démocratie et Modernité***

***Association Targa-Aide***



## Résumé :

Cette étude met en évidence le cadre réglementaire et institutionnel de l'organisation territoriale au Maroc et rend compte des difficultés de sa mise en pratique. Pour rendre compte des aspects opérationnels et pratiques de la gouvernance économique des collectivités territoriales, ce rapport s'appuie sur un échantillon raisonné, analysant les pratiques en matière de gestion économique à l'échelle de 96 Communes relevant de la Région de Tanger-Tétouan.

Cette étude adopte un cadre conceptuel prôné par les instances internationales et par les académiciens, mettant en exergue la décentralisation comme processus de base de la bonne gouvernance. Il porte une attention particulière aux collectivités comme étant l'élément fondamental du processus de décentralisation. L'étude documentaire a concerné l'analyse des expériences internationales innovantes en matière de bonne gouvernance, et comment certains pays se l'approprient, notamment à travers des cadres institutionnels, juridiques et à travers des budgets participatifs.

Al'échelle internationale, au cours des vingt dernières années, la décentralisation est appréhendée de façon différente en fonction des contextes historiques de chaque pays. En Amérique, la question du gouvernement décentralisé croise la question des peuples autochtones pour donner un processus particulièrement innovant. En Europe, l'historicité du processus nous conduit tantôt à mesurer le poids des représentations des dérives « autoritaires » des Etats centralisateurs (cas de l'Allemagne, de l'Espagne et de l'Italie), conjurées par des choix presque fédéralistes ; tantôt à s'accommoder d'une acception technique de la décentralisation qui évacue toute idée de souveraineté locale et laisse toute sa place à l'Etat pour définir les orientations et politiques et penser le territoire comme un tout dont le sort se décide à partir du sommet.

Dans tous les cas étudiés, les systèmes sont en évolution. Le contexte néolibéral et les démarches de décentralisation ont permis à de nouveaux acteurs de se positionner au même titre que l'État, même si la mobilisation collective des acteurs a subi les séquelles du contexte de crise.

Malgré des différences importantes entre pays, nous constatons l'émergence de plusieurs réformes législatives ou constitutionnelles apportant une reconnaissance plus étendue du rôle et de la place des collectivités locales, par un élargissement considérable de leurs compétences et par une hausse sensible des financements. Ces deux derniers éléments sont des volets sensiblement importants dans plusieurs pays du Sud dont le Maroc.

Au Maroc, une des pistes que l'on pourra adopter dans la gouvernance économique serait de pousser la gestion des affaires locales vers un pilotage commun des projets de développement économique. Les lois organiques en cours sur la régionalisation devraient consolider les nouvelles formes de mobilisation des ressources et une meilleure utilisation axée sur les résultats, et non seulement les moyens. Certaines règles générales qui régissent le territoire doivent être repensées. Le découpage administratif doit être conçu sur la base des besoins réels de développement, prenant en compte les particularités des territoires et la complémentarité entre milieu rural et milieu urbain, notamment à travers l'identification de questions communes qui permettent à l'action communale de s'inscrire dans une logique de réponse à des besoins réels.

Le plan communal de développement (PCD) et les autres outils de planification permettent, théoriquement, d'articuler le travail autour d'une démarche consensuelle et autour de territoires de projet, notamment parce qu'ils émanent de démarches facilitant l'identification de compromis entre les importants acteurs du développement local. Ce type de compromis devrait assurer la mise en place de systèmes de gestion permanents.

Les réformes engagées depuis 1976 ont essayé de faire de la commune le niveau unitaire de la décentralisation. Le cadre de l'organisation territoriale locale a essayé de suivre cette logique en consolidant les réformes à travers plusieurs instruments de planification.

Dans ce sens, l'expérience marocaine peut être qualifiée d'expérience pilote dans le monde arabe. La logique de transfert des compétences fonctionnelles aux collectivités territoriales revêt un caractère innovant en permettant une efficacité dans la mobilisation des ressources financières et dans la mobilisation des moyens au niveau local pour accompagner les réformes. Le Plan National de Décentralisation mis en place depuis 2009 a été renforcé par la révision de la charte communale durant la même année. Ce Plan vise le renforcement du pouvoir des communes, l'autonomisation de leur gestion financière et l'amélioration de leur efficacité.

La phase actuelle, marquée par des réformes fondamentales, est une occasion pour mettre en exergue les paradigmes et opérationnaliser les partenariats entre les différentes échelles. A moyen terme, les PCD paraissent clairement comme étant l'outil de planification et de mise en œuvre des politiques de l'Etat en matière de développement territorial. Mais pour accompagner les réformes en cours, les collectivités territoriales sont appelées à adopter une nouvelle logique de planification qui repose sur la participation à la formulation de la vision de développement décidée à moyen terme (les PCD).

Reste encore à clarifier davantage les limites des compétences des communes et des collectivités territoriales par rapport aux différents acteurs. L'article 144 de la constitution met à la charge des Walis et Gouverneurs le rôle de coordination de l'action des départements, sous l'autorité des ministres. Cette tendance doit orienter les services locaux des provinces et préfectures vers l'instauration d'une veille économique, un rôle d'assistance à la planification, une expertise dans l'aspect législatif et réglementaire et vers des activités liées à l'évaluation des réalisations. La logique de décentralisation choisie par le Royaume et qui vise à assurer une plus forte autonomie aux collectivités, doit orienter le contrôle sur les communes vers un contrôle de légalité sur leurs compétences.

Les constats relatifs aux communes rurales et urbaines de moins de 35 000 habitants au niveau de la Région de Tanger – Tétouan, montrent qu'en moyenne, le fonctionnement consomme presque deux fois le budget consacré aux équipements communaux. Alors que, d'une part, les communes marocaines sont censées être dans une dynamique de développement territorial ascendante, vu le retard de leurs équipements. D'autre part, en termes de valeur absolue les finances des communes restent trop faibles pour réussir une véritable décentralisation qui positionnerait les collectivités dans la gestion des affaires locales. En 2011, le Maroc n'a dépensé que 0,8 % de son PIB pour le fonctionnement des communes, dont l'essentiel est constitué de la charge des salaires.

Dans la majorité des communes de la Région d'étude, les dépenses de fonctionnement par habitant tendent à diminuer en fonction de l'importance du nombre d'habitants de la commune. Par contre, les dépenses d'équipement ne sont nullement corrélées à la taille de la commune. La diminution des dépenses de fonctionnement constatée pour les grandes communes n'est pas due à une économie d'échelle mais à une atténuation de l'effet des déperditions et donc à une amélioration de la performance. En d'autres termes, les recrutements

obligatoires que subissent les communes pèsent plus lourds sur les dépenses des petites communes que sur celles des grandes et moyennes communes.

La nouvelle charte communale de 2009 a induit l'établissement des Plan Communal de Développement (PCD) avec une nette augmentation de l'enveloppe d'investissement programmée annuellement par les communes par rapport à la situation d'avant PCD. Cela est dû au fait que la programmation du PCD tente d'intégrer tous les programmes et projets sectoriels de l'Etat dans la planification.

L'exercice de la planification mené à l'échelle de toute la Région de Tanger-Tétouan (à l'exception des grandes villes), au-delà de sa dimension pédagogique incontestable, a permis d'organiser les doléances sous forme d'une offre organisée constituée de plus de 2600 projets avoisinant un montant globale de 10 Milliards de dirhams sur 3 ans. Une telle offre, doit être complétée par une valeur ajoutée régionale qui lui manque dans la perspective de l'intégrer comme socle d'un futur Plan Régional de Développement.

Il est toutefois important de souligner qu'au niveau des 96 communes de la Région, plus de 60% du financement de ce programme d'investissement reste incertain dans la mesure où l'engagement des partenaires identifiés n'est pas encore conventionné. Mis à part la province de Fahs-Anjra où plus de 60% du montant moyen des PCD de ses communes est confirmé, toutes les autres provinces et municipalités de la Région présentent un PCD communal dont le financement est majoritairement incertain. Dans ce cas, un bon indicateur de la bonne capacité de plaidoyer de la Commune sera l'augmentation dans le temps de la part de projets identifiés et retenus par la planification comme prioritaires mais pour lesquels aucune source de financement.

Dans le fond, le programme d'investissement est très peu diversifié. La question de désenclavement est centrale et s'est souvent traduite par des demandes de routes et de pistes. Dans un ordre décroissant d'importance, le diagnostic et la planification soulèvent les demandes dans les domaines de l'enseignement, de l'accès à l'eau potable, des activités économiques locales et de la santé. Dans certains cas, routes et enseignement par exemple, la planification, montre le décalage entre l'exécution des programmes étatiques nationaux et ceux résultant de la planification. Cela pose aussi la question du développement dans le cadre intercommunautaire ou de groupement de communes.

Au-delà des constats émis concernant la faible diversification du programme d'investissement et la difficulté d'implication des autres acteurs de développement, outre que les acteurs sectoriels, de nombreux enseignements ont été tirés de cette 1ère expérience de planification conduite à l'échelle de toutes les communes rurales d'une Région. Notamment, de compléter l'intégration des PCD par des actions et des projets identifiés spécifiquement aux niveaux provincial et régional et créer une certaine synergie aussi bien intra qu'inter communale. Il s'agit en fait de passer d'une action d'intégration vers une action de planification provinciale mais surtout régionale selon le principe de la subsidiarité. En outre, l'expérience montre que le rythme du processus de décentralisation et celui de la déconcentration n'est pas le même entre services de l'Etat à l'échelle provinciale ou régionale et les démarches initiées par les Communes, et cela malgré le poids et l'arbitrage des Gouverneurs.

Pour donner des indicateurs de bonne gouvernance économiques, ce rapport s'appuie sur les deux indicateurs, utilisés aussi par les Présidents de Communes, d'autonomie financière et d'épargne des communes pour classer les communes en « riches » et « pauvres ». L'examen au cas par cas des 96 Communes montre que les Communes dites "riches" ont saisi l'opportunité du PCD pour s'engager très fortement dans leur programme d'investissement territorial. Par contre, les Communes dites "pauvres" sont restées souvent au niveau d'avant le PCD.

Dans la région de Tanger-Tétouan, la majorité des Communes affiche une autonomie financière faible ne dépassant guère 36% (certaines présentent une autonomie financière frôlant 0%) demeurant, largement, dépendantes des transferts de l'État. Alors que seules 20% des Communes enregistrent des taux d'autonomie importants dépassant 100% et pouvant atteindre, pour certaines, 200%. Par ailleurs, l'épargne, qui est le résultat de l'accumulation des excédents, représente une somme relativement importante au niveau de la Région puisqu'elle se situe à près de 2 millions de dirhams en moyenne par Commune. Toutefois, la quasi-totalité des Communes ont du mal à mobiliser leur épargne pour l'injecter dans leurs programmes d'équipement. Il est même difficile de savoir si les 185 millions de dirhams d'épargne cumulée ont une existence réelle ou s'il s'agit simplement d'un jeu d'écriture symbolisant une richesse virtuelle des Communes.

Actuellement, un programme d'appui et d'accompagnement à l'élaboration des PCD est en cours de réalisation, en partenariat entre la DGCL, l'Agence pour la Promotion et le Développement du Nord (APDN) et l'Association Targa-Aide.

Ce programme place la participation comme l'un des principes fondamentaux de la planification, en travaillant sur la maîtrise des interactions entre les échelles et entre les domaines d'intervention de la part des structures élues. L'élu local, représentant mais pas toujours représentatif de la population de sa circonscription électorale, devrait être au centre de la démarche de planification, en étant appuyé par des équipes d'animation externes formées à cette tâche.

Enfin, le lien entre les programmes des départements et entre la planification communale doit être instauré et institutionnalisé pour répondre aux besoins réels de la population. Une capitalisation du processus du PCD, en tant qu'outil de réflexion collective sur des missions nouvelles, peut contribuer à mettre en œuvre cette proposition et à réviser les normes. Alors que la régionalisation avancée, comme option de développement territorial amorcée, devrait proposer un cadre nouveau, en mesure d'assurer une meilleure coordination de l'ensemble des programmes et actions.

## Introduction

La Gouvernance économique repose sur des principes généraux qui se traduisent par des compétences allouées à chaque acteur appelé à intervenir dans la gestion de la planification économique locale. Elle implique l'État, la société civile, le secteur privé et certains opérateurs engagés dans le cadre de la coopération décentralisée.

Les bonnes pratiques de gouvernance économique sont fondées sur la participation des citoyens et des groupes d'intérêts formels et informels impliqués dans l'action locale et qui cherchent à être impliqués dans la prise de décision et le contrôle.

Sur le plan conceptuel, faisant partie de la « Gouvernance Démocratique », la bonne gouvernance économique vise le développement économique durable. Elle implique, ainsi, des préalables à l'échelle nationale, tels que le cadre macroéconomique, le système d'information, la gestion des fonds publics et l'efficacité de la mise en œuvre des politiques et programmes sectoriels.

Dans la pratique, parmi les fondements de la gouvernance économique, on peut évoquer : la transparence et la responsabilité, la participation d'acteurs indépendants (secteur privé, ONG ...). Elle suppose la mise en place d'un dispositif législatif et d'une batterie d'indicateurs pour évaluer les expériences et les pratiques.

Cette étude cherche à prendre en compte le processus décisionnel, les règles, les normes et les valeurs portées par les institutions et les acteurs qui interviennent à différentes échelles. Elle essaye de prendre en compte certains éléments du cadre général des pratiques de gestion économique et notamment la conjoncture internationale. Elle cherche à identifier des mécanismes de planification, de sélection de projets, de gestion de ressources financières et les modalités de suivi-évaluation qui permettent d'améliorer l'efficacité et l'efficience.

La gouvernance économique repose sur un certain nombre de principes :

- La légitimité des choix de développement économique ;
- La responsabilité des acteurs, vis-à-vis des citoyens ;

- Le principe de légalité des actions (le contrôle) ;
- L'efficacité, qui nécessite le renforcement des capacités en termes de finances et en termes de ressources humaines ;
- Le suivi-évaluation qui permet d'assurer que les objectifs pour lesquels les actions et les ressources engagées, ont bien été atteints dans de bonnes conditions.

L'efficacité de la gouvernance est mesurée à travers la prestation de services aux citoyens et la gestion économique à l'échelle locale, à travers certains indicateurs sur :

- Le niveau de dépendance de la collectivité territoriale par rapport à l'État, notamment sur le plan financier ;
- La réalité de reversement des impôts supportés par les citoyennes et citoyens dans les services qui répondent aux besoins ;
- L'impact de ces services sur les populations.

C'est, également, à travers le mode de fonctionnement des structures élues qu'est apprécié le niveau de participation du secteur privé, de la société civile et des autres acteurs sociaux à la conception, au financement, à la mise en œuvre, à la gestion des services.

Cette participation permet, à court ou à moyen termes, d'améliorer la qualité des prestations offertes lorsqu'elle implique, d'une manière effective et rationnelle, les acteurs locaux.

Cette étude se base sur un échantillon raisonné de collectivités des communes de la région de Tanger-Tétouan pour analyser la gestion économique et financière telle qu'elle est pratiquée par les conseils communaux.

Elle a permis de souligner les plus importants facteurs qui bloquent la gestion financière et a essayé de faire le lien entre les échelles territoriales en raison de l'interaction que favorisent les textes en vigueur.

L'étude a essayé de mettre au clair les caractéristiques de la gestion financière au niveau communal, provincial et régional pour les deux parties (fonctionnement, et investissement) et d'exposer les nouveaux outils permis par le PCD comme instrument de planification visant à améliorer la gestion économique et financière des communes.

## **A. Conclusions de l'étude documentaire**

Dans cette partie, nous exposerons les expériences internationales innovantes en matière de gouvernance économique. L'accent sera mis sur la décentralisation comme processus de base de cette gouvernance et comment certains pays se l'approprient, notamment à travers des cadres institutionnels, juridiques et à travers des budgets participatifs.

En rapport avec les objectifs de cette étude, nous analyserons le lien entre la gouvernance locale et le niveau municipal. Ce dernier étant l'élément fondamental du processus de décentralisation qui porte une attention particulière au niveau local et à sa gouvernance. Cette revue bibliographique montre qu'au cours des vingt dernières années, la décentralisation est appréhendée de façon différente en fonction des contextes historiques de chaque pays. Si en Amérique la question du gouvernement décentralisé croise la question des peuples autochtones pour donner un processus particulièrement innovant, en Europe l'historicité du processus conduit tantôt à mesurer le poids des représentations des dérives « autoritaires » des Etats centralisateurs (cas de l'Allemagne, de l'Espagne et de l'Italie), conjurées par des choix presque fédéralistes, tantôt à s'accommoder d'une acception technique de la décentralisation qui évacue toute idée de souveraineté locale et laisse toute sa place à l'Etat pour définir les orientations et politiques et penser le territoire comme un tout dont le sort se décide à partir du sommet.

Malgré des différences importantes entre pays, nous constatons l'émergence de plusieurs réformes législatives ou constitutionnelles apportant une reconnaissance plus étendue du rôle et de la place des collectivités locales, par un élargissement considérable de leurs compétences et par une hausse sensible des financements. Ces deux derniers éléments sont des volets sensiblement importants dans plusieurs pays du Sud dont le Maroc.

Par ailleurs, le lien entre décentralisation, développement local et gouvernance économique a été avancé par toutes les instances internationales. Les *Directives* de l'ONU Habitat (2007) reconnaissent que c'est « grâce à une décentralisation effective des responsabilités, de la gestion des politiques, du pouvoir décisionnel

et des ressources suffisantes, y compris du pouvoir de lever des impôts au profit des autorités locales qui sont les plus proches de leurs administrés et les représentent le mieux », que le développement durable est possible.

## ***I. Règles de la gouvernance économique***

Les règles de la gouvernance économique touchent à plusieurs échelles d'intervention et interpellent à une réflexion sur les modalités d'action de plusieurs acteurs.

### **I-1. Cadre conceptuel : gouvernance et décentralisation, deux concepts étroitement liés**

Plusieurs définitions de la gouvernance sont données à la fois par les instances internationales et les académiciens. Nous retiendrons le propos de Stoker (1998), pour qui le gouvernement désigne les institutions officielles de l'État et le pouvoir coercitif légitime dont elles ont le monopole. La gouvernance, quant à elle, a trait à l'évolution des modes de gouvernement, à l'ensemble des relations de pouvoir dans une société, ainsi qu'aux modes d'arbitrage entre les différents acteurs détenteurs de pouvoir. Elle implique «*une nouvelle organisation du pouvoir ou une nouvelle façon de gouverner la société*» (Rhodes, 1996, 652-653). Le gouvernement n'est alors qu'un acteur parmi d'autres de la gouvernance.

La notion de «gouvernance» se rapporte à la manière de prendre les décisions et de formuler puis mettre en œuvre les politiques. Elle englobe les processus politiques aussi bien au niveau supranational que les organisations régionales. Elle porte en premier lieu sur les normes, institutions et processus qui régissent l'action des acteurs de l'État, de la société civile et du secteur privé. En matière de bonne gouvernance économique, cette étude soulève à la fois les processus de mise en place de normes ainsi que le contexte institutionnel où elle s'insère.

La consécration d'Elinor Ostrom et d'Olivier Williamson par le prix Nobel 2009 en Sciences économiques pour leurs recherches sur la gouvernance économique, est en phase avec les débats internationaux sur le rôle fondamental des institutions, cœur de la dynamique économique du développement. Ces recherches rendent compte de l'importance des règles formelles et informelles dans le fonctionnement des institutions. Dans un processus de décentralisation, ces règles sont déterminantes dans le transfert des compétences et des financements entre les différents niveaux de collectivités territoriales.

La décentralisation, en tant que l'une des étapes les plus importantes vers la gouvernance économique locale, répond à une revendication identitaire à

travers la recherche de la constitution d'ensembles territoriaux cohérents<sup>1</sup>. Pour la Banque Mondiale (2001)<sup>2</sup>, la décentralisation désigne un vaste éventail de réorganisations du secteur public : *La décentralisation est le transfert d'autorité et de responsabilités en matière de fonctions publiques depuis l'administration centrale vers les autorités intermédiaires ou locales ou vers des organismes gouvernementaux quasi autonomes et/ou vers le secteur privé. Il s'agit d'un concept complexe et à multiples facettes. Une distinction doit être établie entre les différents types de décentralisation car ceux-ci présentent des caractéristiques, des implications politiques et des conditions de succès différents.*

Les arguments en faveur de la décentralisation et de la dévolution de pouvoirs à des politiciens locaux élus sont notamment : i) la planification et la mise en œuvre des services *se font le mieux* lorsqu'elles sont réalisées par les personnes qui sont elles-mêmes concernées par la fourniture des services ; ii) la *qualité est meilleure* lorsque les producteurs et les consommateurs des services sont proches les uns des autres ; iii) le processus décisionnel est *plus participatif ou démocratique* lorsque les élus et leurs électeurs ont un contact étroit ; iv) des services *plus efficaces et meilleur marché* résultent de l'interaction de l'offre et de la demande locales car les autorités locales connaissent mieux les besoins réels et les coûts de production (Olsen, 2007)<sup>3</sup>.

## **I.2. Benchmarking : des expériences multiples et différentes à l'échelle internationale**

### **a) La décentralisation dans les pays d'Amérique latine : des expériences récentes et innovantes**

La décentralisation en Amérique latine s'est d'abord traduite par un transfert de pouvoir et de ressources en faveur des municipalités, puis par le renforcement de l'échelon intermédiaire, ou régional mais seulement dans certains pays. Si ses résultats ont fait l'objet de controverses portant sur la persistance des inégalités interrégionales, l'amélioration de la gestion des fonds publics et la faible participation de la société civile, un bilan est à tirer en analysant les modifications opérées en matière de cadre institutionnel, de répartition des

1- «Cadre normatif de la capacité locale pour la bonne gouvernance au Maroc». Par Leonardo ROMEO, Rachid TALBI, Mohamed TOZY, Brahim ZYANI. Mars 2002.

2 - Banque Mondiale, 2001, Thematic Research Study: Supporting Local Government Planning within the context of Government Decentralisation.

3 - Hans Bjørn Olsen, 2007, Direction du développement et de la coopération DDC, Confédération Suisse, Document de travail sur la décentralisation et la gouvernance locale.

compétences, de structure de financement, d'organisation des ressources humaines et de participation citoyenne.

Du point de vue institutionnel, l'Amérique latine se compose d'États unitaires auxquels s'ajoutent quatre états fédéraux : l'Argentine, le Brésil, le Mexique et le Venezuela. Le fédéralisme s'est développé à différentes échelles selon les pays : fort en Argentine, au Brésil et au Mexique, ressemblant par bien des aspects au modèle des États-Unis ; faible au Venezuela, où les États fédérés disposent de prérogatives limitées. Les États unitaires intègrent, quant à eux, deux ou trois niveaux de collectivités : municipalité, département et/ou région. Les autorités locales disposent d'organes de gouvernement généralement élus. Le retour à la démocratie s'est en effet traduit par l'élection directe de toutes les autorités municipales, alors que seuls la Bolivie, la Colombie et le Pérou disposent d'exécutifs régionaux élus. Notons que jusqu'à présent, les efforts de décentralisation ont en effet avant tout porté sur l'échelon municipal.

La compétence des municipalités porte principalement sur les infrastructures et services locaux et de transport, l'urbanisme et l'hygiène publique. De nombreux pays leurs reconnaissent également des compétences dans les domaines de la santé, de l'éducation, de l'aide sociale et, plus récemment, en matière de planification, environnement et protection des droits.

Dans les États unitaires, outre la fiscalité locale sur les biens et revenus et les taxes des services municipaux, les municipalités ont bénéficié, ces vingt dernières années, d'une augmentation des transferts du gouvernement central qui ont accompagné la décentralisation des compétences. Aujourd'hui, elles absorbent une part du budget national qui s'élève à 10% pour l'Amérique centrale et 15 à 20% pour l'Amérique andine et le Cône sud. Certains pays, tels la Colombie, le Nicaragua et la République Dominicaine, se sont dotés d'une loi fixant au préalable le budget destiné aux gouvernements locaux, même si cette dernière n'est pas toujours respectée. Ailleurs dans les pays fédéraux, États et municipalités s'appuient avant tout sur un système de transferts préétabli. Dans ce sens, tous les niveaux de gouvernement sont d'abord associés à la collecte fiscale, qui est ensuite redistribuée en deux temps : les États, premiers bénéficiaires de ce système, sont chargés de reverser une partie des transferts perçus aux municipalités.

Jusque dans les années 1990, la participation citoyenne était principalement entendue comme une participation aux processus électifs. Des réformes ont ouvert des espaces institutionnels de participation : «cabildos abiertos»,

initiative populaire, référendums et plébiscites. Des expériences innovantes de participation ont été mises en place par la volonté politique d'élus qui placent l'Amérique latine à l'avant-garde des phénomènes de démocratie participative. À cet égard, on peut citer les expériences de budget participatif à Porto Alegre (Brésil), la décentralisation participative de la ville de Montevideo (Uruguay), les politiques de lutte contre la corruption de la municipalité de Moron (Argentine), ou les projets d'investissement participatif à Rosario (Argentine). Ces politiques de participation ne sont pas réservées aux grandes collectivités et se développent également en milieu rural, notamment en Bolivie, au Pérou et au Mexique.

### **Le Pérou comme nouvelle figure emblématique dans le changement d'échelle du local vers le national**

Plusieurs acteurs, maires, partis et mouvements de plusieurs pays de la zone andine sont tentés de formuler une loi nationale qui donnerait une assise constitutionnelle et légale aux budgets participatifs. Le vide sur le plan légal et juridique n'est pas comparable avec les dispositions assez nombreuses existant au Brésil (Constitution de 1988, Loi de programmation budgétaire, Plan pluriannuel et Statut de la ville en particulier). Le parlement péruvien a voté un changement d'échelle en inscrivant le dispositif constitutionnel et juridique dans des politiques nationales. Le Pérou rend obligatoire la mise en place des budgets participatifs au niveau municipal (*distritos*) mais aussi au niveau des autres collectivités territoriales, régions et provinces. Cette première historique dans la région est à lire à travers la culture politique péruvienne dont les expériences de planification participative, au niveau des quartiers et des communes, sont extrêmement nombreuses.

En moins de cinq années, environ 800 municipalités (sur les 2 200 existantes) ont réussi à mettre en place les premiers cycles de budget participatif, tels que prévus par la loi. Pour saisir la difficulté de l'entreprise mais aussi pour mieux comprendre la raison d'être de cette loi, il est important de noter que les ressources des municipalités péruviennes sont parmi les plus limitées d'Amérique latine. Elles sont de l'ordre en moyenne de 20 dollars par habitant et par an, un montant dix fois inférieur à celui des municipalités brésiliennes ayant un budget participatif et 100 fois inférieur à celles d'une municipalité française (Cabannes, 2006)<sup>4</sup>.

---

4- Cabannes Yves, « Les budgets participatifs en Amérique latine » De Porto Alegre à l'Amérique centrale, en passant par la zone andine : tendances, défis et limites, Mouvements, 2006/5 no 47-48, p. 128-138.

Ce modèle unique de représentation décidé « d'en haut » rappelle celui qui fut mis en place en Bolivie lors de la première loi de Participation (1995). L'une des innovations majeures introduites par de nombreux budgets participatifs, en particulier au Brésil ou au Salvador, est que les Conseils du budget participatif brésilien s'adaptent aux forces vives présentes localement.

Malgré certaines limites, de nombreuses expériences originales et innovantes ont été conduites, notamment la consolidation de l'expérience de la municipalité de Villa El Salvador (Lima) ; le budget participatif de jeunes (municipalité de Jésus Marias, Lima) ; le système de participation intégré et budget participatif décentralisé au niveau de sous-districts (municipalité de San Juan de Lurigancho, Lima). Ces expériences concernent aussi d'autres communes du Pérou, dont certaines isolées de l'Amazonie. L'innovation concerne aussi les autres niveaux de collectivités territoriales comme les régions et les provinces.

Dans ce sens, les expériences chiliennes sont variées, décentralisées, rurales et urbaines, plutôt localisées dans des villes petites et moyennes et en périphérie de la capitale. Elles sont porteuses d'un changement d'échelle massif et ne se limitent pas aux communes périphériques de la capitale. Elles sont impulsées par différentes forces, socialistes, communistes, initiatives de citoyens et bénéficient du soutien actif du forum chilien du budget participatif et de quelques institutions de soutien.

En Uruguay, la situation est différente de celle de la Bolivie par exemple. La ville de Montevideo mène depuis 1990 une politique de décentralisation municipale dans laquelle s'est inscrit de manière originale un débat budgétaire qui apparente l'expérience aux budgets participatifs. D'autres municipalités ont suivi récemment le mouvement, de manière relativement décentralisée. Alain Santadreu, auteur d'ouvrages de référence sur le budget participatif, apporte des éléments à la question de l'approfondissement possible des budgets participatifs. Il affirme que « *le saut vers un budget participatif national est lointain en Uruguay. Le budget participatif à Montevideo est un bon exemple de participation instituée, tranquille et peu conflictuelle. Le format a donné des résultats, mais de mon point de vue beaucoup plus par l'effet « décentralisation » que pour la valeur libératrice et pédagogique de la participation dans une perspective de lutte pour l'allocation de ressources budgétaires* » (Cabannes, 2006).

Enfin, différentes expériences et pratiques des pays d'Amérique latine, tendent à devenir aujourd'hui des références pour des collectivités européennes où la crise de la représentation oblige le politique à repenser sa relation avec le citoyen.

### ***b) L'Europe : 50 ans de décentralisation différemment mise en œuvre***

Les réformes territoriales ont été entamées depuis les années 1950 (Cf. Tableau suivant)<sup>5</sup>. Jusqu'aux années 1970, ces réformes ont concerné la fusion de communes (Allemagne, Belgique, Royaume-Uni, pays nordiques). Depuis la fin des années 90, une nouvelle vague de réformes territoriales s'est développée: par fusion de communes (Grèce, Lituanie, Allemagne de l'Est, Danemark), d'autres par l'intégration des communes dans un cadre de coopération sans les fusionner mais en opérant le transfert de certaines compétences essentielles au niveau intercommunal (France, Hongrie, Italie et, en projet, Espagne). Ces réformes sont plus attentives à la dimension politique et pas seulement technique, de cette réorganisation. Cela explique, en partie, la distinction de trois groupes de pays en Europe : les pays à caractère unitaire (Danemark, Royaume-Uni), les pays fortement régionalisés (Espagne, Italie) et les pays à caractère fédéral (Allemagne, Belgique, Suisse).

---

5 - Rapport du comité pour la réforme des collectivités locales, p. 40, Conseil de l'Europe, Comité sur la démocratie locale et régionale, 2007, cité par les Cahiers français, « La réforme de l'Etat », n° 346, p. 50.

**Tableau 1: Evolution du nombre de communes entre 1950 et 2007 dans 14 pays européens (Jebeili, 2001)<sup>6</sup>**

Pays	Nombre de communes en 1950	Nombre de communes en 2007	Diminution en %
Allemagne	14 338	8 414	- 41
Autriche	4 039	2 357	- 42
Belgique	2 359	596	- 75
Bulgarie	1 389	264	- 81
Danemark	1 387	277	- 80
Espagne	9 214	8 111	- 12
Finlande	547	416	- 24
France	38 800	36 783	- 5
Hongrie	3 032	3 175	+ 5
Italie	7 781	8 101	+ 4
Norvège	744	431	- 42
République tchèque	11 459	6 244	- 46
Royaume-Uni	1 118	238	- 79
Suède	2 281	290	- 87

Les dépenses publiques locales représentent en général entre 6 et 13 % du PIB dans les pays européens, à l'exception des pays nordiques et de la Suisse où elles dépassent 20 % du PIB. Les budgets locaux sont alimentés principalement par des transferts budgétaires et la participation au produit d'impôts partagés; ces ressources échappent à la maîtrise des autorités locales. Seulement dans huit pays, les collectivités locales ont une fiscalité propre dont le produit représente au moins 40 % de leurs ressources (CGLU, 2007<sup>7</sup>). La tendance est à l'érosion

6 - Cécile Jebeili, 2001, La décentralisation en Europe, Unadel Université d'été du développement local, Nancy.

7 - Cités et Gouvernements Locaux Unis, 2007, La décentralisation et la démocratie dans le monde – Rapport Exécutif, Premier Rapport Mondial.

de la fiscalité propre, à peu d'exceptions près (Suède et Italie). La logique de la garantie de ressources tend ainsi à prévaloir sur la logique de la responsabilité financière.

Par ailleurs, les citoyens en Europe formulent de nouvelles exigences de transparence, d'accès à l'information, de qualité des services publics et de contrôle renforcé sur les dépenses publiques. Cela se reflète sur les compétences locales des collectivités territoriales même si les pays européens se différencient par l'allocation des compétences en matière de santé, d'éducation (gestion des personnels), de protection sociale et de police. On peut toutefois dégager des compétences exercées par les communes de plusieurs pays, notamment les principales fonctions en matière d'urbanisme, l'attribution d'aides sociales et la gestion d'institutions sociales destinées à certaines catégories de la population, les transports publics, la distribution d'eau (à l'exception de l'Angleterre), le logement (à l'exception notable des Pays-Bas, de l'Italie et de la Suisse) et la construction et l'entretien de locaux scolaires (CGLU, 2007).

Les élections restent le mode de désignation en Europe, notamment sous la forme de l'élection du maire au suffrage universel direct. Dans les autres pays, l'exécutif local est formé par le conseil élu au suffrage direct. L'élection du conseil, au niveau intermédiaire, au suffrage indirect n'existe plus que dans un seul pays. D'autre part, les contrôles du pouvoir central sur les collectivités locales se sont transformés. Si le contrôle par l'autorité administrative est une solution fréquente, il reste limité à la légalité. Alors que des contrôles au fond demeurent dans certains domaines tels que l'urbanisme, exercés par des autorités nationales ou régionales.

### **La France : 30 ans de décentralisation progressive**

La décentralisation a démarré depuis 30 ans en France. En 1982, la loi Deferre définissant les principes régissant le fonctionnement des collectivités territoriales (Régions, départements et communes), permettant à l'Etat de transférer un certain nombre de compétences au profit des collectivités. En plus d'un rapprochement des politiques des citoyens, elle a renforcé le pouvoir des élus locaux en supprimant la tutelle des préfets sur les décisions des collectivités, tandis que les aides financières accordées aux collectivités locales par l'Etat sont globalisées sous la forme de dotations : dotations globales de fonctionnement, d'équipement, de décentralisation. De cette loi-cadre ont découlé, entre 1983 et 1986, plusieurs lois déterminant plus précisément la répartition des compétences entre les trois niveaux de collectivités. En février 1992, la Loi n° 92-125 relative

à l'administration territoriale (loi ATR) déconcentre les activités de l'État au niveau local et crée de nouvelles structures de coopération intercommunale : les communautés de communes.

En 2003, la décentralisation a été rendue opérationnelle à travers une révision constitutionnelle. De ce fait, la démocratie locale directe et l'autonomie financière des collectivités territoriales ont été confirmées, rendant ainsi constitutionnellement la France comme étant « une République décentralisée » (DGM, 2012)<sup>8</sup>.

Au 1er avril 2011, la France compte 2 599 établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, regroupant 35 041 communes, 101 départements (dont cinq situés en Outre-mer), 27 collectivités régionales (dont cinq situés en Outre-mer). Les compétences des communes sont identiques quelle que soit leur taille. Elles disposent désormais de compétences décentralisées dans plusieurs domaines tels que l'urbanisme, l'enseignement, l'action économique avec l'aide directe aux entreprises et une articulation avec la région à propos des régimes d'aides, le logement, la santé, l'aide sociale et la culture. De plus, certaines collectivités locales mènent également une action diplomatique propre (jumelage entre villes, partenariats économiques entre régions...).

En plus de lister les différents transferts de compétences vers les collectivités territoriales, la loi du 13 août 2004 prévoit le financement de ces transferts de compétence en privilégiant les ressources provenant d'impôts qui leur sont transférées. Il s'agit d'une enveloppe estimée entre 11 et 13 milliards d'euros et ces transferts concernent 130 000 fonctionnaires (Arsenault, 2005<sup>9</sup>).

### **Le Danemark : Autonomie avancée des collectivités locales**

Avec deux niveaux essentiels, l'État et les communes fonctionnant dans une sorte de partenariat (98 communes dont 32 seulement d'une taille inférieure à 20 000 habitants et une taille médiane de 43 300 habitants), le Danemark est donc un pays particulièrement décentralisé. Il dispose de 5 régions, remplaçant les treize comtés initiaux, elles exercent des pouvoirs économiques avec des

8 - Ministère des Affaires Étrangères – DGM, République Française, 2012, L'appui de la France aux processus de décentralisation et de gouvernance locale démocratique. Rapport novembre 2012.

9 - Arsenault Line, 2005, Les grandes étapes de la décentralisation en France, Ministère des Affaires municipales et des Régions, 21 février 2005,

[http://www.mamrot.gouv.qc.ca/pub/observatoire\\_municipal/veille/decentralisation\\_france.pdf?bcsi\\_scan\\_1fe59ba8c561fa18=IgaZ8v56R8FkyK+y9Xlm2uoTBSMBAAAA43STAA==&bcsi\\_scan\\_filename=decentralisation\\_france.pdf](http://www.mamrot.gouv.qc.ca/pub/observatoire_municipal/veille/decentralisation_france.pdf?bcsi_scan_1fe59ba8c561fa18=IgaZ8v56R8FkyK+y9Xlm2uoTBSMBAAAA43STAA==&bcsi_scan_filename=decentralisation_france.pdf)

prérogatives importantes dans la gestion du système de santé (Poulet et Boyer, non daté<sup>10</sup>).

Cette organisation permet une très forte décentralisation du service public. Des réformes effectuées par étapes, en 1970 puis en 2007, ont réduit les doublons entre administration d'État et administrations locales. Ainsi, les services municipaux constituent l'entrée principale vers le service public. C'est notamment le cas de l'emploi, de la sécurité sociale et des services sociaux, de la santé, de l'environnement, de l'urbanisme, de l'état civil et des documents d'identité, des crèches et écoles primaires.

Les réformes successives ont permis aux communes d'hériter d'un transfert important des ressources, elles ont bénéficié du transfert de 15% des ressources des « comtés ». A signaler aussi qu'au Danemark, seul l'État et les communes peuvent lever l'impôt, d'autant plus que le poids des impôts locaux dans la fiscalité danoise représente plus de 30 %, alors qu'en France il est de l'ordre de 10% et en Allemagne encore plus faible.

Par ailleurs, l'autonomie financière et fiscale des communes est forte, les ressources des communes étant essentiellement constituées des ressources fiscales, pour 75% en provenance de l'impôt sur le revenu plus une part de l'impôt sur les sociétés et l'impôt sur les propriétés. Ne dépendant pas des impôts sur les entreprises, les communes ne sont donc pas en concurrence entre elles. D'autre part, un schéma de coopération budgétaire est négocié annuellement entre les collectivités et le centre. Le consensus danois Etat/collectivités territoriales se nourrit de la procédure budgétaire largement négociée, les communes recevant *in fine* une dotation d'équilibre et une autorisation d'emprunt. Les dépenses sociales des communes sont prises en charge à hauteur de 35% par l'État, alors que les dépenses des communes peuvent atteindre 50 % des dépenses publiques.

Le débat politique au Danemark porte actuellement sur des questions beaucoup plus pointues, telles les modalités de financement des services sociaux. Les impôts font l'objet de débats, de consensus largement discutés et poussent plus loin la réflexion sur le degré d'autonomie économique au niveau des échelons territoriaux.

---

10 - Poulet-Gibot-Leclerc N., et Boyer-Capelle C., Approche comparative des processus de décentralisation dans les Etats membres de l'Union européenne. <http://www.europaong.org/wp-content/uploads/2012/08/POULET-BOYER-CAPELLE.pdf>

## Le Royaume Uni : la dévolution comme principe de décentralisation<sup>11</sup>

La *décentralisation* en Grande Bretagne est dite «*devolution*». Elle se distingue des autres formes de *décentralisation* par une nette séparation des tâches et niveaux : il s'agit d'une séparation des pouvoirs et d'une hiérarchie formelles. En raison du nombre restreint d'autorités locales, la décentralisation britannique ne comportant que 2 niveaux (County et District), le gouvernement central a la possibilité d'exercer un contrôle assez minutieux. Le *Royaume-Uni* est ainsi considéré comme le pays du «*local government*», mais avec une tendance à la centralisation, notamment sous les gouvernements conservateurs (Margaret Thatcher et John Major). L'histoire de la décentralisation au RU est comparable à celle de l'Espagne et de l'Allemagne. Il s'agit d'Etats anciennement associés; sans adopter le modèle fédéral, la Grande-Bretagne a accordé à ses régions des compétences, un pouvoir législatif et une autonomie financière. Cette autonomie a été accentuée par les réformes Blair. En effet, Tony Blair, aussitôt après son élection comme Premier ministre à la tête du Parti travailliste en 1997, a surpris beaucoup de monde en annonçant un programme de «*devolution*» («*décentralisation politique*») qui devait faire partie d'un ensemble plus vaste de réformes constitutionnelles, politiques et administratives. Au centre de la dévolution britannique se trouvait la question du «*retour*» du parlement écossais, qui, en 1707, lors de l'Acte d'Union entre l'Angleterre et l'Écosse, avait été rattaché au parlement de Westminster. Cette réforme initiée par referendum a intéressé l'Ecosse, mais aussi le Pays de Galles. Elle intéressera plus tard l'Irlande du Nord une fois sortie du conflit.

La législation sur la dévolution distingue deux catégories de compétences : celles réservées au parlement de Westminster et celles exercées par les instances décentralisées. La liste des compétences réservées regroupe des domaines qui concernent le Royaume dans sa totalité : la Constitution, les affaires étrangères (y compris européennes), la défense et la sécurité intérieure, les politiques économiques, fiscales et monétaires nationales, l'industrie, les transports nationaux, la sécurité sociale, l'éthique médicale (avortement, embryologie...), les médias, la fonction publique, l'égalité. D'autres compétences sont transférées aux instances écossaises et galloises : la santé, l'éducation et la formation, le gouvernement local, l'assistance sociale, le logement, l'aménagement du territoire, le tourisme, le développement économique, les aspects régionaux des

11 - John Loughlin, «*Refaire l'Union, la dévolution britannique*», Ceras - revue Projet n°297, Mars 2007 et M Charlot, le pouvoir politique en GB, Themis, PUF, 2eme édition, 1998

transports, la police, le patrimoine, les affaires rurales, etc. Il existe quelques différences : ainsi l'Écosse, avec son propre système juridique (le droit romain), a compétence dans les affaires légales, le Pays de Galles, avec sa langue et sa culture celtes, jouit de compétences dans ce domaine.

Désormais, Edimbourg (Ecosse) et Cardiff (Pays de Galles) se trouvent au centre de deux nouveaux réseaux de politiques publiques (*policy networks*), où les acteurs publics et privés se tournent plus vers les instances décentralisées que vers celles de Londres. Ainsi se dessine une reconfiguration du système décisionnel du Royaume-Uni, avec une forte territorialisation. Celui-ci s'est complexifié, avec des processus de convergence et de divergence selon les secteurs reflétant les cultures politiques des trois nations de la Grande-Bretagne : l'Écosse et le Pays de Galles marqués par une forte tradition social-démocrate (*Old Labour*) et l'Angleterre, au moins dans le Sud-est du pays, beaucoup plus favorable aux thèses néolibérales de Mme Thatcher ou de Tony Blair. Pour les universités, par exemple, les Écossais n'ont pas suivi les Anglais dans l'introduction d'un système où les étudiants sont obligés de payer des frais et les Gallois ont reporté la mise en œuvre de cette politique. Au Pays de Galles, les médicaments restent gratuits alors qu'il faut les payer en Angleterre. Du Parlement de Westminster relèvent les affaires du Royaume-Uni comme totalité, celles de l'Angleterre et du Pays de Galles pour la législation primaire et celles de l'Angleterre seule dans certains domaines. Autrement dit, au contraire de l'Écosse et du Pays de Galles, l'Angleterre n'a pas d'instance particulière pour représenter son territoire. D'où cette anomalie : des Écossais élus au parlement de Westminster peuvent voter sur des questions qui affectent l'Angleterre, mais ceux qui sont élus en Angleterre ne peuvent pas voter dans les domaines décentralisés en Écosse. Pour répondre au « problème anglais », le gouvernement a envisagé de créer plusieurs gouvernements régionaux élus en Angleterre. Il existait déjà huit régions d'aménagement du territoire (*planning regions*), équivalents des établissements publics régionaux en France avant la loi de décentralisation de 1982. Mais la réforme régionale anglaise est restée mort-née avec l'échec du référendum dans le nord-est en 2004. Parallèlement, le gouvernement a engagé des réformes pour renforcer la démocratie locale ; il a expérimenté l'élection directe de maires ou une nouvelle organisation du gouvernement local, avec la séparation de l'exécutif par rapport à l'assemblée. Très peu d'autorités locales jusqu'ici, et encore moins le grand public, se sont intéressées à ces réformes.

Le projet de création d'un gouvernement régional de Londres a été mené à bien. Jusqu'en 1986, la capitale avait possédé un tel gouvernement sous la forme du *Greater London Council*, avec 20 000 employés, responsable d'un grand nombre de services. Mais ce gouvernement était dirigé par l'extrême-gauche du parti travailliste ; son leader, Ken Livingstone (Red Ken), se considérant comme la Némésis du premier Ministre de l'époque, Mme Thatcher. Celle-ci, qui ne supportait guère les politiques du Council (comme le soutien aux groupes homosexuels et lesbiens), avait trouvé plus simple d'abolir celui-ci et d'y substituer 13 arrondissements pour le gouvernement de Londres. La capitale s'est ainsi trouvée la seule grande capitale au monde sans gouvernement propre. Pour combler cette lacune, une partie importante des réformes de Blair fut la création d'une *Greater London Authority* (GLA) avec un maire élu, une assemblée et une administration plus légère que l'ancien GLC, et disposant d'un rôle moins interventionniste. L'ironie a voulu que le premier maire élu fût Ken Livingstone, mais dans une réincarnation plus modérée.

### ***c) Amérique du Nord : Marge de manœuvre considérable dans les revenus propres***

Aux Etats Unis et au Canada, les gouvernements locaux émanent des états fédérés, des provinces ou des territoires. Les constitutions des deux pays ne mentionnent pas les responsabilités octroyées aux collectivités locales, qui sont généralement plus limitées que dans d'autres pays développés. Toutefois, les collectivités locales d'Amérique du Nord jouissent d'un pouvoir considérable et d'un statut privilégié avec peu de restrictions. Notamment en disposant d'une marge de manœuvre considérable en matière de perception de revenus propres, alors qu'ils ne sont pas soumis à une surveillance étroite de la part des niveaux supérieurs de gouvernement. Leur originalité est dans le fait que la plupart de leurs employés sont engagés au niveau local et ne dépendent pas de la fonction publique nationale. De plus, ils bénéficient d'une large capacité de prise de décisions au moment de définir leurs propres institutions. Toutefois, il faut bien noter que les collectivités territoriales sont appréhendées comme des « entreprises » qui disposent de beaucoup de libertés dans la définition de leur mode de gouvernance et des orientations budgétaires y compris le recours au financement mais qui courent les mêmes risques. L'Etat fédéral s'interdit d'intervenir pour pallier aux défaillances des collectivités même s'il l'a fait pour les banques quatre ans plus tôt. La faillite annoncée en juillet 2013 de la ville de Detroit, dont on n'a pas encore fini de mesurer les conséquences, donne à penser.

Les gouvernements locaux du Canada et des Etats-Unis assument certaines fonctions qui ne sont pas habituelles dans la plupart des démocraties, en particulier celles qui concernent les compétences des collectivités locales en matière d'éducation et de sécurité publique. Elles sont considérées comme les deux principales dépenses locales : l'éducation absorbe 57 % du total des dépenses locales aux Etats-Unis et 40 % au Canada. Alors que les services de sécurité, comme la police et les pompiers, représentent environ 8 % des dépenses locales aux Etats-Unis et 9 % au Canada (CGLU, 2007).

Il existe aux Etats-Unis une cinquantaine de systèmes de gouvernement locaux, fruits de la variété des cadres législatifs établis par les différents Etats du pays (50 au total). Au sein même des Etats, la diversité des accords locaux a produit une hétérogénéité sans égal. La majeure partie des plus grandes villes nord américaines disposent de chartes individuelles reconnues par leurs gouvernements fédérés ou provinciaux respectifs.

Aux Etats-Unis, environ 38 % des municipalités sont structurées autour du système maire-conseil municipal, le premier étant élu directement et disposant souvent d'une grande indépendance dans l'exercice de son autorité. Une étude de 2001 estime que plus de 53 % des municipalités américaines ont adopté un conseil municipal élu aux fonctions exécutives assurées par un directeur sous contrat (un manager) (CGLU, 2007).

La relative liberté de manœuvre des collectivités locales d'Amérique du Nord dans la gestion de leurs ressources propres et la supervision discrète assurée par les gouvernements de niveau supérieur sont également des caractéristiques de leurs gouvernements locaux, par rapport à leurs homologues européens et de l'Est asiatique. Toutefois, aux Etats-Unis, les lois de certains Etats limitent les initiatives locales en matière de recouvrement de l'impôt ou de l'introduction de modifications dans la base d'imposition, exigeant dans ces cas l'approbation préalable des électeurs locaux. Par contre, l'emprunt local n'est soumis à l'approbation d'un niveau supérieur de gouvernement que dans un seul Etat, alors qu'au Canada, l'emprunt local requiert généralement l'approbation d'un conseil provincial et a donc connu un développement plus limité.

### **Ce qu'il faut retenir :**

Ce panorama montre une diversité des modes d'organisation territoriale dans le monde. La multiplication des modes concernent en particulier le transfert des compétences et des ressources financières.

Dans tous les cas étudiés, les systèmes sont en évolution. Le contexte néolibéral et les démarches de décentralisation ont permis à de nouveaux acteurs de se positionner au même titre que l'État, même si la mobilisation collective des acteurs a subi les séquelles du contexte de crise<sup>12</sup>.

Dans ces pays, les réflexions sur la décentralisation, en tant que phase de la bonne gouvernance économique, portent actuellement sur :

- la recherche du bon niveau d'administration pour chaque compétence, la région apparaissant souvent comme le niveau européen idéal. La modernisation de l'administration et des services publics est recherchée dans l'objectif de concilier entre démocratie et performance ;
- la participation des citoyens aux affaires locales (référendum, médiateur, rôle renforcé du maire élu directement et des conseils des collectivités territoriales)
- l'autonomie financière des collectivités territoriales ;
- le suivi-évaluation
- la transparence des procédures en matière de fraudes, de corruption et de marchés publics.

12 - Se référer à l'ouvrage de Jean Pierre GAUDIN : « Gouverner par contrat ». 1999. Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.

## **II. La gouvernance économique, une organisation territoriale**

Le processus de décentralisation constitue la phase incontournable de la bonne gestion économique. Il est concrétisé par la constitution, la charte préfectorale et provinciale et la charte communale.

À travers ce processus, les collectivités territoriales sont appelées à intégrer leur façon de fonctionner dans une logique de gestion économique. Et ce, à travers le développement de contre-pouvoirs internes et l'amélioration des modes de gestion et d'administration. L'organisation territoriale responsable requiert le recours à la coopération et au partenariat tel que le stipulent les articles de 78 à 83 de la charte communale (chapitre coopération et partenariat).

Ces nouveaux modes de gouvernance commencent à tracer leur chemin dans la pratique des collectivités territoriales au Maroc, mais d'une façon encore limitée et entachée de plusieurs lacunes. En comparaison avec certains cas de la région MENA, les pratiques de gouvernance économique sont restées prisonnières des traditions de centralisation. Le cas de la Jordanie dans le cadre de la gestion des contraintes dans l'urbain, montre que le rôle des institutions créées a corroboré la marginalisation des collectivités territoriales au lieu de les repositionner. En conséquence, les énoncés de développement durable urbain n'ont pas été accompagnés de vrais projets opérationnels<sup>13</sup>.

Au Maroc, une des pistes que l'on pourra adopter dans la gouvernance économique serait de pousser la gestion des affaires locales vers un pilotage commun des projets de développement économique (le cadre macroéconomique). Les lois organiques en cours sur la régionalisation devraient consolider les nouvelles formes de mobilisation des ressources et une meilleure utilisation axée sur les résultats (et non seulement les moyens). Certaines règles générales qui régissent le territoire doivent être repensées. Le découpage administratif doit être conçu sur la base des besoins réels de développement, prenant en compte les particularités des territoires et la complémentarité entre milieu rural et milieu urbain, notamment à travers l'identification de questions communes qui permettent à l'action communale de s'inscrire dans une logique de réponse à des besoins réels.

---

13 - « Les villes durables au Maghreb et en Méditerranée : enjeux opérationnels et scientifiques ». Hammamat, CEDEJ-IRMC. Tunisie. Janvier 2010.

Le plan communal de développement (PCD) et les autres outils de planification permettent, théoriquement, d'articuler le travail autour d'une démarche consensuelle et autour de territoires de projet, notamment parce qu'ils émanent de démarches facilitant l'identification de compromis entre les importants acteurs du développement local. Ce type de compromis devrait assurer la mise en place de systèmes de gestion permanents.

## II.1. Positionnement des communes : mise à niveau à l'horizon de 2015

Les réformes engagées depuis 1976 ont essayé de faire de la commune le niveau unitaire de la décentralisation. Le cadre de l'organisation territoriale locale a essayé de suivre cette logique en consolidant les réformes à travers plusieurs instruments de planification<sup>14</sup>.

Ces réformes ont permis aux citoyens de formuler leurs propositions par leurs représentants élus. L'expérience est encore dans ses débuts, mais elle montre, déjà, que plusieurs possibilités sont offertes et permettront de réaliser des acquis considérables si la capacité locale arrive à s'approprier les nouvelles démarches de planification.

Cette capacité locale doit être consolidée sur plusieurs dimensions, au niveau de la planification, la budgétisation, la mise en œuvre et au niveau du suivi-évaluation<sup>15</sup>.

L'importance de cette capacité locale est ressentie à plusieurs niveaux. Au-delà de son rôle dans la définition et la concrétisation des choix de planification locale et budgétaire, elle est à prendre en compte par rapport aux règles des marchés publics et des ressources publiques, ainsi que par rapport aux relations contractuelles avec les opérateurs identifiés.

Cette prise en compte passe par trois niveaux<sup>16</sup> :

- niveau systémique lié au contexte procédurier qui régit les liens entre les différentes échelles d'action ;

14 - Rapport sur le : « Cadre normatif de la capacité locale pour la bonne gouvernance au Maroc ». Par Leonardo ROMEO, Rachid TALBI, Mohamed TOZY, Brahim ZYANI. Mars 2002

15 - « Cadre normatif de la capacité locale pour la bonne gouvernance au Maroc ». Par Leonardo ROMEO, Rachid TALBI, Mohamed TOZY, Brahim ZYANI. Mars 2002.

16 - « Cadre normatif de la capacité locale pour la bonne gouvernance au Maroc ». Par Leonardo ROMEO, Rachid TALBI, Mohamed TOZY, Brahim ZYANI. Mars 2002.

- niveau institutionnel dépendant de la capacité à institutionnaliser les pratiques de gestion ;
- niveau lié aux capacités cognitives individuelles des élus (es) et fonctionnaires dont la situation juridique, matérielle et sociale demeure diversifiée selon les collectivités<sup>17</sup>.

Les tableaux suivants présentent les capacités locales internes et d'interaction requises aux trois niveaux systémiques, institutionnel et individuel pour renforcer le positionnement du niveau local :

<b>Capacités internes</b>				
<b>Maîtrise du cycle de Gestion des ressources publiques locales</b>				
<b>Dimensions de capacité</b>	<b>Planification</b>	<b>Budgétisation</b>	<b>Mise en œuvre</b>	<b>Suivi et Évaluation</b>
<b>Niveau systémique</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cadre réglementaire valorisant la planification locale et la reliant à la préparation du budget ;</li> <li>• Allègement des contrôles à priori et installation des Cours des Comptes régionales;</li> <li>• Orientations pour une meilleure application locale de la Loi sur les marchés publics.</li> <li>• Normes de qualité pour les projets exécutés par les CL ;</li> <li>• Mise en place progressive du plan comptable ;</li> <li>• Supervision par la DGCL du cycle de gestion des ressources par les CL.</li> </ul>			

17 - Se référer au « Diagnostic de la capacité locale pour la bonne gouvernance ». Projet d'appui au renforcement de la décentralisation et de la démocratie locale. Par Leonardo ROMEO, Rachid TALBI, Mohamed TOZY, Brahim ZYANI. 2001.

<b>Niveau institutionnel</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Développement d'un système d'information pour la gestion locale;</li><li>• Réorganisation de l'administration des CL par activité/ programme (fonctionnement et investissement)</li><li>• Mise en place d'une unité de la planification locale dans l'administration des CL;</li><li>• Séparation des fonctions d'achats / réception / liquidation.</li><li>• Institutionnalisation de la fonction de suivi et d'évaluation et valorisation dans l'organigramme et le budget.</li></ul>
<b>Niveau individuel</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Élus capables d'agréger les demandes individuelles pour les reformuler en intérêt général local</li><li>• Élus sensibilisés aux principes de la gestion publique.</li><li>• Élus connaissant les droits et obligations qui lui sont dévolues par les lois.</li><li>• Cadres formés aux tâches de facilitation de la prise de décision collective et formulation des programmes.</li><li>• Cadres formés aux techniques budgétaires et comptables.</li><li>• Cadres formés aux techniques de gestion de projets (achats, modalités d'exécution, gestion de stock, planification des opérations)</li><li>• Cadres formés aux techniques d'évaluation.</li><li>• Élus capables de diriger et demander des comptes à l'administration sans se substituer.</li><li>• Élus qui se soumettent à la discipline de l'évaluation et rendent compte aux électeurs</li></ul>

<b>Capacité de Mobilisation des ressources</b>				
<b>Dimensions de capacité</b>	<b>Maîtrise de la fiscalité locale</b>	<b>Accès aux transferts fiscaux</b>	<b>Accès aux contrats de financement</b>	<b>Accès au crédit</b>
<b>Niveau systémique</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• L'option de sous-traitance de la collecte d'impôts locaux est ouverte aux collectivités locales ;</li> <li>• Les services de recouvrement des taxes locales et nationales sont fonctionnellement dissociés ;</li> <li>• Des transferts fiscaux sont utilisés comme incitation à la performance dans l'utilisation des ressources ;</li> <li>• La gestion des crédits sectoriels est déconcentrée et ouverte au financement du développement local ;</li> <li>• Les services extérieurs de l'Etat rentrent dans des contrats d'assistance financière et technique aux CL.</li> </ul>			
<b>Niveau institutionnel</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Une structure de gestion des ressources financières, intégrée dans l'administration locale;</li> <li>• Un système d'information et de gestion de l'assiette fiscale locale ;</li> <li>• Des incitations administratives et financières pour le régisseur et le collecteur ;</li> <li>• Une réglementation des opérations engagées par la collectivité territoriale constituant une prestation commerciale avec possibilité de récupération des coûts.</li> </ul>			
<b>Niveau individuel</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Des régisseurs ayant les qualifications professionnelles adéquates ;</li> <li>• Des collecteurs de taxes locales avec un niveau statutaire plus élevé ;</li> <li>• Des cadres avec la capacité technique à préparer et suivre la négociation des programmes et crédits ;</li> <li>• Des élus et des cadres formés aux techniques de négociation et de plaidoyer.</li> </ul>			

<b>Capacité d'interaction</b>			
<b>Avec le secteur privé</b>			
<b>Dimensions de capacité</b>	<b>Régulation</b>	<b>Promotion de l'investissement</b>	<b>Négociation</b>
<b>Niveau systémique</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Des référentiels techniques et normes/ contrats types sont mis à la disposition des CL ;</li> <li>• Des structures et procédures d'arbitrage sont établies ;</li> <li>• Une capacité centrale d'information/ formation/ d'assistance technique pour la négociation de partenariats est établie.</li> </ul>		
<b>Niveau institutionnel</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• L'administration des services publics locaux est restructurée pour assumer essentiellement une fonction de régulation ;</li> <li>• Des points focaux communaux des C.R.I sont établis.</li> </ul>		
<b>Niveau individuel</b>	Des élus et des cadres sensibilisés aux valeurs et à la culture de gestion du secteur privé.		
<b>Avec les organisations de la société civile</b>			
<b>Dimensions de capacité</b>	<b>Association à la prise de décision</b>	<b>Association à la gestion</b>	<b>Audit social</b>
<b>Niveau systémique</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Un cadre légal qui prévoit l'association des groupements communautaires de base à la prise de décision et la gestion locale est établi ;</li> <li>• Des indicateurs de performance relative à la participation populaire sont adoptés ;</li> <li>• Une capacité centrale d'information en assistance technique pour la promotion du partenariat communautaire est mise en place.</li> </ul>		

Niveau institutionnel	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Un Observatoire du mouvement associatif local est créé au sein de l'administration de la CL ;</li> <li>• Des procédures d'enregistrement et d'agrément des associations locales sont adoptés par les CL ;</li> <li>• Des ressources humaines et financières des CL sont déployées vers les associations locales ;</li> <li>• Les commissions des conseils locaux sont ouvertes à des représentants des communautés de base ;</li> <li>• Des comités d'usagers sont établis pour le contrôle des prestations des services ;</li> <li>• Les bénéficiaires des projets réalisés par les CL sont associés au suivi et à la réception des réalisations</li> </ul>	
Niveau individuel	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Des membres des associations formés aux techniques de formulation et négociation de projets ;</li> <li>• Des élus capables de dialoguer avec les associations (compréhension de la différence des rôles et de l'intérêt général local) ;</li> <li>• Des cadres formés pour jouer le rôle d'interface avec les associations.</li> </ul>	
<b>Avec les structures de l'Etat</b>		
<b>Dimensions de capacité</b>	<b>Défense des décisions locales (interaction avec la tutelle)</b>	<b>Coopération financière et technique avec les agences sectorielles</b>
Niveau systémique	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La fonction de tutelle est déconcentrée ;</li> <li>• Le rôle de la DGCL est renforcé et réorienté pour fournir un appui et une supervision efficace aux CL ;</li> <li>• Une capacité déconcentrée de l'audit fiscal est établie.</li> </ul>	
Niveau institutionnel	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Un système et des indicateurs de suivi de la performance de la CL ;</li> <li>• Mécanismes de concertation de la planification locale et supra locale (provinciale et régionale) ;</li> <li>• Contractualisation de la prestation d'assistance technique des services extérieurs aux CL.</li> </ul>	

<b>Niveau individuel</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Services extérieurs renforcés et mis à niveau ;</li><li>• Des Secrétaires Généraux aux compétences et profils rehaussés ;</li><li>• Agents de l'Etat ayant adopté une attitude de service vis-à-vis des collectivités locales</li></ul>
--------------------------	---

À ce niveau, il faudrait souligner que les mesures législatives au Maroc se heurtent à des contraintes dans la pratique, puisque la commune demeure, généralement, mal positionnée lors des négociations. Plusieurs efforts ont été menés dans le cadre de mesures d'appui envisagées à l'échelle internationale, dans le cadre des Objectifs du Millenium pour le Développement notamment, ou dans le cadre des projets financés par l'USAID, et qui sont susceptibles d'améliorer les capacités des structures élues en matière de bonne gouvernance économique.

Cette situation de conflit entre objectifs d'autonomisation et contraintes de terrain ressemble au cas de la Jordanie où la décentralisation s'oriente vers une participation plus poussée des citoyens dans le cadre de programmes financés en partenariat avec la Banque Mondiale et l'AFD<sup>18</sup>. Dans ce pays, la liberté des conseils locaux demeure conditionnée par la promulgation de lois spécifiques (article 121 de la constitution).

Un autre aspect peut être traité à ce niveau. Il s'agit de l'autonomie en matière de gestion fiscale locale qui est encore limitée au Maroc, et qui, ajoutée à celle des difficultés du recouvrement, rend difficile l'exercice des attributions des communes pour la mobilisation des fonds propres. D'autres blocages sont observés, dans la pratique, au niveau de chacune des missions de ces communes.

Pour limiter la lecture aux missions relatives à la gouvernance économique, il serait important de souligner que les compétences allouées aux communes, et qui touchent à la gouvernance économique, peuvent être résumées dans trois points :

- un pouvoir de mobilisation de ressources financières propres ou transférées;

18 - « Les villes durables au Maghreb et en Méditerranée : enjeux opérationnels et scientifiques ». Hammamat, CEDEJ-IRMC. Tunisie. Janvier 2010.

- un pouvoir d'administration locale de l'affaire communale ;
- une gestion des équipements publics.

### **II.1.1. La mobilisation des moyens financiers et ressources**

À l'échelle locale, les ressources financières des communes sont destinées à faciliter l'accès des citoyens aux services demandés (articles 31 et 139 de la constitution). Les communes gèrent le budget, les taxes et le patrimoine communal (article 37, constitution). Cependant, dans la pratique, la mobilisation de ces moyens se heurte à certains blocages liés à la faible autonomie financière et l'absence, souvent, d'une politique de mobilisation.

Certains instruments sont disponibles. Par exemple, dans le cadre du PCD, la commune peut, en vertu du décret du 28 avril 2011, solliciter l'appui de l'autorité pour mobiliser les ressources humaines et financières dans le cadre de conventions ou partenariats (article 7 du décret 2-10-504).

Il s'agit, ici, d'un partenariat soumis aux dispositions de la loi 45-08 relative à l'organisation des finances des collectivités locales et de leurs groupements (2009), qui prévoit dans son article 14 que le budget de la programmation doit être établi pour trois ans. Ce budget devrait définir les charges à supporter par la collectivité (article 14) et un état sur la programmation triennale est établi (article 23).

### **II.1.2. La gestion des affaires liées aux compétences des communes**

Les communes constituent un niveau d'administration dans le cadre de leurs compétences (article 135 de la constitution). La charte communale a précisé les attributions. Mais il reste à noter que la bonne gestion économique locale doit reposer sur la création de mécanismes participatifs de dialogue et de concertation (article 139 susmentionné).

Pour ce faire, les communes peuvent mobiliser leurs ressources propres et transférées, et disposent de possibilités de groupement pour assurer une administration efficace et pertinente (article 144 de la constitution).

Ces compétences renvoient à la gouvernance économique et à certains pouvoirs délibératifs pour:

- ↳ l'élaboration du PCD qui définit, selon une approche participative, un état des lieux, un diagnostic partagé, une vision de développement, des

missions, des valeurs et une programmation pluriannuelle (article 36). Des modes de partenariat et de coopération sont prévus (articles 36, 40, 42 et aussi l'article 43 qui s'inscrit dans le registre des compétences transférées). Le décret n° 2-10-504 du 28 avril 2011 fixe la procédure d'élaboration et souligne l'importance du renforcement des capacités économiques et la promotion de l'emploi et de l'investissement.

- ↳ la promotion de la concertation au sein du conseil communal : Cette concertation concerne les compétences qui lui incombent, par exemple son règlement interne tel que le stipule l'article 57, ainsi que les commissions créées (article 14) en ce qui concerne la planification, la gestion des affaires économiques, la gestion des services publics ... ;
- ↳ la garantie de la participation de la société civile : par le biais de la Commission de la Parité et de l'Égalité des Chances, présidée par le président de la commune (article 14). Le décret de procédure d'élaboration du PCD exige une réunion d'information et de concertation avec le conseil et les organes auxiliaires (article 2) et l'association de la CPEC.

### II.1.3 La gestion des équipements publics

La gestion des **services** publics requis par la population (articles 39, 41 et 139) est l'une des missions du président de la commune qui doit veiller à leur bon fonctionnement (article 54 de la charte communale).

Les missions des communes dans le cadre de la gestion publique visent à promouvoir les synergies entre les programmes sectoriels et entre les besoins à l'échelle locale (rôle d'animation du développement local en application des articles 31, 39, 40 et 41 de la charte communale).

Dans la pratique, il faudrait souligner la nécessité d'intégrer la planification communale dans les visions et les instruments de développement supra communaux en vue de garantir un maximum de légitimité dans les choix et consolider leur appropriation par la population.

Sur ce sujet, le rôle de l'aménagement du territoire est incontestable parce qu'il permet de réduire le déséquilibre en matière de gestion locale, de permettre une gestion rationnelle et d'appuyer le processus de décentralisation. Pour ces derniers objectifs, la région, jouissant de ses prérogatives en matière des SRAT (Schéma Régional d'Aménagement du Territoire), peut consolider les moyens du fonds de mise à niveau sociale et du fonds de solidarité interrégionale.

En même temps, il est important de prendre en compte les niveaux intermédiaires. L'intercommunalité offre plusieurs opportunités en matière de mutualisation des efforts et des moyens, en matière d'équipement à travers l'équilibre dans l'offre en équipements. Le groupement des communes peut constituer un outil performant pour définir les orientations de schémas d'aménagement et de plans émanant d'une réflexion commune.

L'amélioration de la gestion des équipements publics locaux repose sur l'importance de l'assiette foncière. Il devient de plus en plus impératif de permettre aux communes certaines possibilités d'accès à la propriété foncière pour disposer de réserves suffisantes à la création d'équipements. Cette exigence est justifiée par la tendance des acteurs sectoriels qui exigent, de plus en plus, la contribution foncière des communes pour réaliser les équipements.

La gestion des équipements publics renvoie à la question de la gestion déléguée pour laquelle les critères de recours ne sont pas très précis et ne sont pas toujours liés à des considérations d'efficacité et d'efficience. Les prescriptions des cahiers des charges peuvent être cadrées par des principes de base, tels que :

- les modalités et les cas de recours;
- l'orientation de la gestion déléguée vers des secteurs porteurs qui permettent d'exonérer les citoyens et de réduire le pouvoir abusif du maître d'ouvrage;
- la précision des modalités de gestion juridique et réglementaire (notamment pour éviter tout conflit entre les règles du droit commercial et celles de la charte communale).

### **Ce qu'il faut retenir :**

Par rapport aux marchés publics, s'impose la définition des critères de régulation et de réglementation simplifiant les procédures d'accès aux marchés publics et de sélection lors de l'examen et du jugement de la commission compétente.

Les mesures opérationnelles les plus importantes à ce niveau peuvent être résumées comme suit :

- ↳ Revoir les critères de passation des marchés (les modalités de publication, les moments de lancement des appels d'offres, ... ) ;
- ↳ Prévoir des règles précises pour l'élaboration des cahiers des charges qui définissent des délais et des termes adaptés à la nature des prestations, et pour l'audit qui peut être entamé avant la conclusion des conventions de réalisation des travaux ou de prestation des services ;
- ↳ Prévoir un rôle plus fort, mais dans le sens positif, de l'opposition. C'est-à-dire dans un cadre qui facilite aussi bien la gestion des conflits de pouvoirs ou d'intérêts que le suivi des réalisations ou études ;
- ↳ Définir les modalités précises du fonctionnement et du déroulement des prestations ou des travaux et les règles de l'arbitrage entre les adjudicataires et entre la commune en tant que commanditaire.

Par rapport à l'offre en équipement, les réformes juridiques en cours peuvent être consolidées à travers :

- Une opérationnalisation des principes de la libéralisation dans les actions de développement, afin de mettre en exergue les paradigmes de la nouvelle constitution et permettre une ouverture du marché local sur l'économie mondiale ;
- Des garanties au profit des acteurs économiques associés à l'action communale, afin d'atténuer les nuisances de certains monopoles et permettre une équivalence réelle entre les concurrents.

## II.2. Place de la région : Une démarche d'autonomisation à consolider

Au Maroc, les réformes constitutionnelles essayent de consolider le processus de régionalisation avancée, en tant que niveau d'organisation territoriale visant à confirmer la démocratie locale et l'amélioration de la gouvernance économique.

Le modèle choisi pour la régionalisation avancée repose sur trois fondements : solidarité, équilibre et efficience dans la gouvernance territoriale. Cette efficience peut être atteinte à travers une démarche basée sur les valeurs de légitimité, de proximité et de la mise en synergie entre les acteurs à l'échelle régionale.

La Région est considérée comme l'échelle idéale pour l'identification des potentialités et besoins en matière de gouvernance économique à travers le conseil de la Région qui est chargé d'élaborer le plan de développement économique et social (article 7 de la loi 47-96). Elle peut, théoriquement, contribuer à la coordination entre l'État et les départements ministériels au niveau régional ou / avec les niveaux inférieurs.

A cet égard, la loi 47-96 sur la Région a mis en évidence quelques principes et rôles qui renvoient à des valeurs universelles de gouvernance économique:

↳ Le principe de la représentation :

Un conseil régional est élu (article 3) et doté d'attributions définies par le Titre II de ladite loi. Il est régi par les règles des lois financières et comptables (article 62). Il jouit d'un pouvoir de proposition pour ce qui concerne la mise en place et la gestion des services publics (article 9). Ce pouvoir permet à l'action publique un niveau de légitimité vis-à-vis de la population, représentée par les collectivités territoriales, les organisations socioprofessionnelles et les associations. Cette représentation permet un certain niveau de démocratisation à différentes échelles.

- ↳ Le principe du contrôle par la cour des comptes (notamment en cas de litiges relatifs à des délibérations).
- ↳ Le rôle de la Région dans le développement (articles 7, 36 et 41).
- ↳ Les possibilités de procéder à des coopérations avec des CT (article 5) ou des personnes de droit public (articles 8, 9).

La Constitution de 2011 est venue renforcer le rôle de la Région dans l'élaboration de Schéma Régional d'Aménagement du Territoire (SRAT), et dans le cadre d'autres attributions, notamment la contribution à la mise en œuvre des politiques de l'État (article 137) et dans la prévention de mesures réglementaires pour exercer ses attributions (article 140). Cependant, la question qui reste posée, par rapport au rôle des Régions créées depuis 1999, est celle du niveau du pouvoir décisionnel, alors même qu'un certain nombre de stratégies étatiques sont déclinées en programmes à l'échelle régionale. La marge réservée aux structures élues à l'échelle régionale demeure encore limitée. Les disparités entre les Régions sur le plan du développement humain, l'infrastructure et l'équipement renforcent ces limites.

## **II.3. La province – La préfecture**

La province et/ou la préfecture sont des collectivités territoriales créées et supprimées par décret (article 2 de la loi 79-00 relative à l'organisation des collectivités préfectorales et provinciales).

Elles sont gérées par un conseil provincial qui regroupe les représentants de la population provenant de structures à caractère économique.

### **II.3.1. Compétences propres et transférées**

La province, comme la préfecture, gère ses affaires à travers le conseil de la province (ou préfecture). Des commissions spécifiques sont prévues pour des raisons liées à l'efficacité de l'action. Il s'agit principalement du bureau et des commissions chargées de soumettre les affaires de gestion provinciale au vote du conseil.

Le conseil préfectoral ou provincial est appelé, en vertu du titre IV de la loi 79-00 (article 36), à prendre en charge les compétences propres relatives au développement économique, social et environnemental. Ces attributions couvrent de larges domaines importants pour la bonne gouvernance.

Il est appelé, également, à prendre en charge des compétences transférées par l'État dans certains domaines précis et couvrant les services publics, moyennant un transfert des ressources (article 37 de la loi 79-00).

Mais dans certains domaines définis par l'article 59 de la loi 79-00, les arrêtés du conseil de la province ou de la préfecture ne sont exécutoires qu'après la validation de la tutelle. Il s'agit notamment des domaines ayant trait aux finances,

aux activités des sociétés d'économie mixte, au patrimoine des conventions de partenariats ou de coopération décentralisée.

Le conseil de la province ou de la préfecture est doté d'un pouvoir consultatif et de proposition dans les domaines du développement économique, de l'aménagement du territoire et d'urbanisme, d'investissement, de l'emploi (article 38 de la loi 79-00) ....

### **II.3.2. Rôle de la tutelle sur les conseils des communes**

La province (préfecture) exerce un pouvoir de tutelle sur les activités du conseil des communes faisant partie de son ressort territorial. Ce pouvoir est bien précisé par l'article 68 de la charte communale.

Le Gouverneur, en tant que représentant actuel de l'État central au niveau provincial et en tant qu'ordonnateur actuel du conseil provincial, peut assister aux réunions des commissions. Il peut aussi rejeter les arrêtés du conseil de la commune par un arrêté justifié (article 72 de la charte communale). Il possède un pouvoir de contrôle sur le niveau d'ancrage de ces décisions dans les politiques de l'État. L'article 69 de la constitution de 2011 énumère les domaines de ce contrôle de tutelle.

Le Gouverneur a, également, un pouvoir de tutelle direct sur les communes rurales puisque l'article 73 de la charte lui permet de donner son visa pour un certain nombre d'activités du conseil de la commune (articles 69 et 74 de la charte). Il est même prévu par l'article 77 que l'autorité provinciale peut se substituer au président de la commune par un arrêté justifié.

### **II.4. La ville : Vers une politique concertée de la ville**

Le débat sur la politique de la ville intègre la bonne gouvernance comme l'un des domaines d'intervention. Ses résultats permettent de dégager certaines conclusions sur la configuration souhaitée en matière de gestion économique<sup>19</sup>:

-  Un rôle étatique orienté vers l'encadrement, l'accompagnement et le suivi-évaluation ;
-  Une place plus importante de la concertation avec la société civile et la population et du partage des responsabilités entre administrations;

---

19 - Forum national sur la politique de la ville. Rabat. 27 juin 2012.

- ↳ Un constat qui pousse à accroître les efforts pour :
  - réduire le déficit en services publics ;
  - assurer une compétitivité aux villes marocaines.
- ↳ Une orientation vers de nouveaux modes de gestion des services publics ;
- ↳ La prise en compte du processus de la régionalisation avancée ;
- ↳ Une prise en compte de la place du milieu rural, en tant que niveau d'intervention des petites et moyennes villes ;
- ↳ La recherche d'un «marketing urbain» et de la liaison à assurer avec les grands projets d'attraction;
- ↳ La prise en compte des valeurs fondamentales de la gouvernance au niveau des interventions opérationnelles.

### ***Ce qu'il faut retenir :***

L'expérience marocaine peut être jugée comme l'une des expériences pilote dans le monde arabe. La logique de transfert des compétences fonctionnelles aux collectivités territoriales revêt un caractère innovant parce qu'elle permet une efficacité dans la mobilisation des ressources financières.

Aussi, l'organisation territoriale du Royaume est fondée sur un principe fondamental : celui de la mobilisation des moyens au niveau local pour accompagner les réformes. Le plan national de décentralisation mis en place depuis 2009 pour renforcer le pouvoir des communes, autonomiser leur gestion financière et améliorer leur efficacité est renforcé par la révision de la charte communale durant la même année.

La nouvelle constitution a essayé de définir les paradigmes nécessaires pour faciliter l'accès égal des citoyens aux services sociaux (articles 31 et 154).

Mais pour accompagner ces réformes, les collectivités territoriales sont appelées à adopter une nouvelle logique de planification qui repose sur la participation à la formulation de la vision de développement décidée à moyen terme (les PCD). La phase actuelle, marquée par des réformes fondamentales, est une occasion pour mettre en exergue les paradigmes et opérationnaliser les partenariats entre les différentes échelles.

Les mesures opératoires de l'amélioration de la gestion des services publics doivent reposer sur le patrimoine foncier communal, les techniques de gestion et l'intégration des résultats de planification de chaque échelle.

Enfin, la définition des compétences des acteurs de la gestion économique doit préciser les modalités de gestion des défis qui en découlent<sup>20</sup>. La règle clé, à ce niveau, repose sur l'élaboration d'une grille de principes à respecter par la collectivité, et à faire respecter par ses acteurs. Cette grille peut être inscrite dans les outils réglementaires dont disposent ces collectivités.

Ce type de mesures est adopté en France, par exemple dans le cadre des documents d'urbanisme appelés à respecter les principes du développement durable, d'utilisation équilibrée des espaces naturels et ruraux ... de l'équilibre entre les considérations de développement urbain et rural, ... et ces principes sont fixés par des lois spécifiques<sup>21</sup>.

Reste encore à clarifier davantage les limites des compétences des communes et des collectivités territoriales par rapport à ces acteurs. L'article 144 de la constitution met à la charge des Walis et Gouverneurs le rôle de coordination de l'action des départements, sous l'autorité des ministres. Cette tendance doit orienter les services locaux des provinces et préfectures vers l'instauration d'une veille économique, un rôle d'assistance à la planification, une expertise dans l'aspect législatif et réglementaire et vers des activités liées à l'évaluation des réalisations.

---

20 - Ces compétences doivent définir les modalités de concertation et de consultation prévues par la charte communale et qui régissent les relations entre les conseils communaux et entre les départements ministériels dans le cadre des propositions que les collectivités territoriales peuvent présenter à propos des programmes sectoriels (articles 44, 47, 101 et 102 pour les conseils d'arrondissements).

21 - La loi SRU dans son article L 121-1 et le code de l'environnement dans son article 110-1.

### **III. La gouvernance économique et les institutions**

Hormis les réformes entreprises pour améliorer l'offre des collectivités territoriales en services publics, la libre concurrence et la transparence dans la gestion des fonds et la passation des marchés publics s'imposent à tous les niveaux pour consolider les efforts d'efficacité et renforcer le contrôle par les institutions appropriées (l'article 55 de la loi 45-08).

#### **III.1. Instances de régulation et de contrôle**

Les institutions concernées par ce contrôle sont, principalement, la Cour des Comptes, en vertu de l'article 57 de la loi 45-08, et l'Inspection Générale de l'Administration Territoriale (IGAT) qui veillent à mettre au clair les dysfonctionnements en matière de gestion administrative et financière et qui ont soulevé un certain nombre de problèmes comme des transgressions de la loi, de faibles ressources financières, une faible mise en œuvre ou un retard dans la réalisation des plans de développement et la réalisation de projets sans études de faisabilité<sup>22</sup>...

Les instances de régulation et de contrôle comprennent aussi les autorités de régulation relevant du 1er ministre et de secteurs divers, que les instances de contrôle relevant des ministères des finances et du ministère de l'intérieur et dont le travail est mené sans synergie effective.

Les relations entre ces organes doivent être orientées vers plus de coordination entre le niveau local et le niveau national à travers l'instauration de rapports réguliers et institutionnalisés, en vue d'optimiser l'intervention et de mettre en synergie les compétences et les pratiques. Il est nécessaire d'articuler le travail mené par les pouvoirs publics, les instances de concurrence et de régulation sectorielle, la justice et les établissements créés pour la gestion des services publics.

Cette coordination doit, cependant, maintenir l'indépendance de chaque partie. La spécialisation et le partage des tâches doivent être traduits par un agencement effectif, par une certaine souplesse qui permettra par exemple la délégation de certains pouvoirs du 1er ministre en matière de concurrence afin d'éviter le

22 - Rapport de la cour des comptes 2008.

risque de détournement des prérogatives des instances de régulation pour des raisons politiques.

Le rôle des commissions permanentes et d'enquête, créées au niveau de la chambre des conseillers peut, aussi, assurer la bonne gestion des services. Les commissions permanentes chargées des questions financières et budgétaires au niveau régional et la commission permanente chargée des questions économiques, sociales et de promotion de l'emploi sont aussi des instances qui ont un rôle important à ce niveau (article 36 de la Loi n° 47-96 relative à l'organisation de la région).

La charte communale (article 14) prévoit la création de commissions permanentes composées d'élus (es), et appelées à étudier, proposer et intervenir dans les domaines de gouvernance économique.

Actuellement, d'autres réformes sont en cours (exemple, la réforme de la justice et les dispositions de moralisation de la vie électorale). La gestion des fonds publics enregistre une amélioration sensible, notamment après les deux dernières élections.

Il est même prévu qu'une charte spécifique au bon fonctionnement de l'administration et des services publics soit élaborée selon l'article 157 de la constitution. Cette charte devrait préciser le mode de fonctionnement et les institutions intervenant dans le domaine du management public, de l'encadrement de la population et d'autres domaines spécifiques :

↳ Des règles pour une gestion publique meilleure à travers :

1. Un droit d'accès à l'information détenue par l'administration publique ;
2. Une implication des partis politiques dans la promotion de la participation ;
3. Une implication en faveur de la société civile (article 12, constitution) et des acteurs sociaux (article 13).

↳ La transparence par des dispositions de reddition de comptes et qui doit faire apparaître un équilibre entre recettes et dépenses, une clarté des comptes administratifs par rapport aux réalisations, par exemple en ce qui concerne le respect des documents d'urbanisme, une comptabilité en matière de gestion financière et d'exécution des dépenses publiques, un respect des principes et règles des marchés publics et une tenue régulière

des registres comptables et archives ou pièces y afférentes ;

↳ Des institutions nouvelles prévues par la constitution pour appuyer les réformes dans certains secteurs :

- le Conseil Supérieur de l'Éducation, de Formation et de la Recherche Scientifique (art 168, constitution),
- le Conseil National des Langues et de la Culture Marocaine,
- le Fonds de Mise à Niveau Sociale (article 142),
- l'Instance Nationale de Probité et de Lutte contre la Corruption,
- le Conseil de la Jeunesse et de l'Action Associative,
- le Conseil Économique, Social et Environnemental dont le rôle est consultatif (articles 151 et 152)<sup>23</sup>, ...

Sur le plan politique, le climat de l'action doit reposer sur une moralisation plus poussée des pratiques pour que les lois régissant la fonction communale, le code électoral et la loi de la passation des marchés soient mieux appliquées.

Le principe de l'intégrité constitue l'une des valeurs les plus indispensables pour atténuer les problèmes de corruption et les pratiques douteuses. Il s'agit d'un élément fondamental du déséquilibre en matière de gouvernance économique dans les communes.

Il faudrait cependant souligner que l'opérationnalisation de ce type de valeurs s'avère délicate non seulement pour le cas marocain, mais aussi dans certains pays mieux avancés dans la pratique de gouvernance économique. En France, où les difficultés d'apprécier la sincérité des acteurs communaux a été considérée l'une des contraintes soulignées par l'un des rapports de la DGCL<sup>24</sup>.

La logique de décentralisation choisie par le Royaume et qui vise à assurer une plus forte autonomie aux collectivités, doit orienter le contrôle sur les communes vers un contrôle de légalité sur leurs compétences. En France, depuis la loi du 2 mars 1982, ce type de contrôle est devenu l'unique moment de contrôle exercé par les représentants de la République. Le préfet n'exerce aucun contrôle d'opportunité, ni contrôle a priori sur les actions des collectivités et des établissements publics locaux.

23 - Une loi organique est prévue à l'égard de ce conseil.

24 - « Rapport du gouvernement au parlement sur le contrôle a posteriori des actes des collectivités locales et des établissements publics locaux » - DGCL – France. 2009

Ce passage a permis à l'administration française de diminuer le nombre des actes transmis en contrôle de légalité, de réduire le nombre de remarques fournies aux collectivités et d'augmenter le seuil de l'exigence en contrôle.

Par rapport aux actes budgétaires, ce type de contrôle a permis une fiabilité meilleure des modes de comptabilisation, une amélioration du respect du terme légal et une amélioration des pratiques en gestion financière.

### ***Ce qu'il faut retenir :***

Le contrôle de l'action communale doit reposer sur trois règles principales :

1. La prise en compte du caractère exécutoire des actes des conseils communaux, dès leur publication ou notification aux intéressés. Dans l'expérience française, certains de ces actes sont communiqués à l'État en vertu de textes bien précis (par exemple: les conventions, les arrêtés du maire, les délibérations ...), mais quand il s'agit d'affaires de gestion courante, c'est toujours au niveau de la commune que tout est décidé ;
2. Le caractère postérieur du contrôle. Le contrôle de tutelle ou a priori constitue l'une des contraintes qui reviennent le plus souvent dans les réponses des responsables des communes sur une question concernant les écueils ;
3. Les sanctions qui peuvent être appliquées par le tribunal administratif, lorsqu'il s'agit d'actes illégaux par le biais du représentant de l'État. Ces sanctions prennent la forme d'annulation.

Les organes de régulation et de contrôle doivent exercer leurs compétences avec plus de coordination pour assurer un maximum d'efficacité. Il s'agit de l'IGAT, de la cour des comptes et des autorités de régulation relevant du 1er ministre et de secteurs et les instances de contrôle relevant des ministères des finances et du ministère de l'intérieur et dont le travail de chacune est jugé jusqu'à présent isolé de l'autre.

Le rôle de ces instances doit être orienté vers l'amélioration des marchés publics et non seulement le contrôle des infractions et détournements.

L'accord préalable sur les décisions doit être allégé. En contrepartie, il est indispensable de renforcer le contrôle des réalisations.

### **III.2. Les ministères : Tendance vers des démarches participatives**

Un transfert progressif de pouvoirs au profit de la participation se fait sentir dans les stratégies d'un certain nombre de départements. Il s'agit principalement du plan national du Haut Commissariat aux Eaux et Forêts et à la Lutte Contre la Désertification concernant les forêts, des programmes de création d'universités nouvelles, de la stratégie de l'INDH, du Plan Maroc Vert ... des débats sur la décentralisation industrielle, qui engagent un bon nombre de départements, et constituent un facteur qui pourrait appuyer la gouvernance économique dans les zones qui cherchent à développer l'investissement.

Certaines stratégies ministérielles ont formellement opté pour le transfert des fonctions de l'État vers la société civile pour laquelle la constitution octroie des rôles à caractère économique. Notamment dans le cadre de l'élaboration, la mise en œuvre et à l'évaluation des projets publics.

Cette participation est organisée par les pouvoirs publics et assurée par la représentation de la société civile auprès de toutes les structures élues (article 139 de la constitution). À l'échelle locale, le décret 2-10-504 relatif à la procédure d'élaboration du PCD, dans son article 7, fixe aux départements ministériels certains champs de droit qui peuvent leur permettre d'entrer en partenariat avec les conseils des communes dans le cadre de l'assistance technique qu'ils peuvent apporter.

### **III.3. Place de l'autorité locale : Nouveau concept, nouveaux rôles ...**

La charte communale dote l'autorité locale d'un pouvoir de supervision et de tutelle sur les activités du conseil de la commune (article 68). Elle peut proposer des activités de développement, lorsqu'elles dépassent les ressources du conseil de la commune (article 44, charte communale).

L'autorité locale détient un droit consultatif sur l'ensemble des projets prévus au sein de la commune et dispose d'un droit de proposition en ce qui concerne le rapport d'activités qui lui est soumis par les communes (article 59, charte communale).

Aussi, dans le cadre de la traçabilité, l'autorité reçoit une copie des décisions des conseils des communes (article 72), et détient le droit de rejet et d'annulation (articles 72 et 74). Le Gouverneur ou Wali a le droit de visa lorsqu'il s'agit

d'une commune rurale (article 73). Le même droit est détenu par le Ministre de l'Intérieur lorsqu'il s'agit des municipalités (article 73).

Par ce pouvoir d'amendement, l'autorité locale dispose d'un rôle dans la garantie de la participation et de la sensibilisation aux questions du genre et dans le renforcement des instruments de coordination entre les structures élues et entre les administrations aux échelles locales.

Dans la pratique, les procédures de validation des budgets de la part de la tutelle administrative connaissent des retards et constituent des freins pour l'administration communale. Il s'avère que les mesures actuelles ne garantissent pas une efficacité réelle parce qu'elles font subir à la commune une multitude de contrôles à caractère procédural (articles 22, 47 et 48, ... loi 45-08).

### **III.4. Rôles attribués à d'autres institutions spécifiques**

Au delà des institutions de régulation et de contrôle liées au Gouvernement, la Constitution prévoit la création de deux institutions nouvelles et l'institutionnalisation d'autres instances :

- ↳ Le Fonds de Mise à Niveau Sociale ;
- ↳ Le Fonds de Solidarité Interrégionale (article 142) ;
- ↳ Les instances institutionnalisées (le Conseil de la Concurrence qui joue un rôle consultatif et d'investigation, l'Agence Nationale de Réglementation des Télécommunications, la Haute Autorité de Communication Audiovisuelle, l'Agence Nationale des Ports, Bank Al Maghrib en vertu de la loi 34-03, le Conseil Déontologique des valeurs mobilières et la Direction des Assurances et de la Prévoyance Sociale qui joue un rôle dans le contrôle de la gestion technique et financière de ces structures).

Il est nécessaire de promulguer une loi qui définit les missions et responsabilités de ces institutions<sup>25</sup>, et leur action doit tenir compte des engagements pris par l'État pour le renforcement de la participation et de la transparence.

Ces instances sont tenues, de se doter d'une capacité de veille (à l'échelle nationale et locale) et de coordination pour assurer la cohérence à leur niveau et l'évaluation des politiques publiques.

---

25 - Forum national sur la politique de la ville. Rabat. 27 juin 2012.

Elles sont tenues, enfin, d'être à même de mettre en œuvre les conventions internationales dans le cadre de l'ouverture sur le monde.

Ces instances jouent un rôle dans le cadre des marchés publics. Compte tenu de l'évolution des missions des communes, l'autorité de concurrence est appelée à orienter son action vers une efficacité meilleure de la gestion économique et vers une opérationnalisation du conseil de la concurrence, et ce à travers :

- La prise en compte des règles des marchés prévus par l'OMC, notamment pour les collectivités territoriales appelées à s'ouvrir sur des marchés internationaux ;
- L'accompagnement des contextes d'évolution des secteurs économiques et des compétences, notamment en y intégrant les missions à mettre à la charge des entreprises et des investisseurs ;
- Une autonomie plus prononcée au niveau de l'évaluation, de l'auto-saisine et de la décision pour le conseil de la concurrence pour qu'il devienne une autorité exécutive et dotée d'instruments performants de lutte contre la concurrence déloyale ;
- L'encouragement des bonnes pratiques en termes d'adaptation des règles législatives et réglementaires (lorsqu'elles ne sont pas suffisantes ou lorsqu'elles comportent le risque de décourager l'investissement et le dynamisme des opérateurs économiques). Ce dernier point s'avère l'une des tâches les plus délicates puisque le problème persiste même dans certains pays plus avancés en matière de décentralisation<sup>26</sup>.

En même temps, il est indispensable de veiller à l'éradication de certains comportements qui entravent à la libre concurrence à travers :

- ↳ La définition des intérêts collectifs des opérateurs économiques ;
- ↳ La définition de règles objectives permettant le bon fonctionnement du marché libre, pour éviter un excès de concentration. Ces règles sont susceptibles de protéger aussi bien les acteurs économiques que les consommateurs.

26 - « Rapport du gouvernement au parlement sur le contrôle a posteriori des actes des collectivités locales et des établissements publics locaux » - DGCL – France. 2009.

### III.5. Rôle du pouvoir judiciaire

Le contrôle exercé par la cour des comptes et les inspections du Ministère de l'Intérieur est appuyé par un contrôle judiciaire, dans un cadre de séparation des pouvoirs garanti par la constitution.

Le contrôle judiciaire peut être soutenu par le contrôle des organes internes des communes, par les citoyens et la société civile. Il s'agit d'une opérationnalisation du contrôle réel qui doit être supporté par tous les acteurs.

Les poursuites judiciaires doivent être facilitées afin de permettre plus de transparence (contrôle de la gestion et de l'emploi des fonds publics), une régularité meilleure, une opportunité et plus de performance ...

Le contrôle judiciaire nécessite la confirmation des réformes annoncées pour le système judiciaire, plus d'autonomie pour les juges, plus de transparence dans leur exercice et moins de monopole dans la détention de l'information.

Le rôle de la justice dans le contrôle de la passation des marchés et la gestion des fonds publics doit être amélioré par les mesures opératoires suivantes :

- La protection des dénonciateurs ;
- La spécialisation ;
- Une coordination entre le corps judiciaire et entre les instances chargées de régulation qui présente des instruments de la politique publique (le Conseil de la Concurrence qui joue un rôle consultatif et d'investigation, l'Agence Nationale de Réglementation des Télécommunications, la Haute Autorité de Communication Audiovisuelle, l'Agence Nationale des Ports, Bank Al Maghrib en vertu de la loi 34-03, le Conseil Déontologique des valeurs mobilières et la Direction des Assurances et de la Prévoyance Sociale qui joue un rôle dans le contrôle de la gestion technique et financière de ces structures) de contrôle d'une part, et aussi les acteurs concernés par la gouvernance économique en général ;
- Plus de précision des compétences et responsabilités des instances de contrôle afin de faciliter la responsabilisation.

***Ce qu'il faut retenir :***

Le Royaume du Maroc est doté d'un nombre d'institutions qui permettent de garantir les principes de bonne gestion économique à l'échelle locale. Les réformes engagées sont en mesure de consolider les acquis et de renforcer leurs rôles.

En même temps, les départements ministériels ont tendance à favoriser les modalités de participation et de partenariat avec les représentants politiques et civils des populations.

Le contexte actuel est marqué par l'introduction de certaines réformes qui doivent suivre les nouvelles attributions et opérationnaliser les paradigmes de bonne gestion économique au sein du secteur public. Les mécanismes de la veille stratégique, la coordination et la cohérence des politiques publiques constituent les principaux aspects de cet appui.

## ***IV. La bonne gouvernance économique, une démarche participative***

La constitution traite des jalons de la participation de la population dans son article 6. Cette participation comprend aussi bien la conception de la vie politique, économique, culturelle et sociale ... que sa mise en œuvre et son suivi à différentes échelles.

La participation est devenue l'un des choix prioritaires pour le Maroc bien avant que la constitution ne vienne confirmer sa place et la transposer vers une participation plus ou moins délibérative, après avoir été orientée auparavant vers la maîtrise des coûts à supporter et la mise en œuvre des décisions publiques (l'exemple de l'adduction en eau potable, des politiques relatives à l'agriculture ou encore la réalisation de travaux d'équipements comme ceux concernant l'irrigation par exemple ...).

La nouvelle constitution a, en effet, mis l'accent sur les champs de développement dont la charge doit être supportée par tous (article 40). Ces domaines peuvent être classés dans trois grandes catégories :

- ↳ le développement humain dont le déficit est flagrant ;
- ↳ le développement durable fondé sur un équilibre à assurer entre intérêt économique et considérations environnementales ;
- ↳ le développement social.

Dans la pratique, plusieurs initiatives ont été menées (par exemple dans le cadre de la promotion de l'emploi), mais elles sont restées dépendantes du niveau de transparence du management public en matière économique, des réformes de la fiscalité, de l'adaptation des formations aux évolutions, de la protection sociale ...

### **IV.1. Participation pour un développement économique et social**

Le développement économique et social est mené dans le respect des principes de libéralisme (article 35). Il s'agit de principes partagés avec des pays qui

présentent une similitude avec le Maroc à l'exemple de la Jordanie fondé sur la nouvelle gouvernance, la libéralisation et le développement urbain durable<sup>27</sup>).

Dans le cadre de la gestion économique, les liens entre les échelles territoriales occupent une place importante dans la gestion des ressources disponibles et à mobiliser. Dans le cadre de cette gestion, le niveau d'ancrage de la participation et de la mise en cohérence territoriale peut contribuer à la création d'une synergie et d'un équilibre. Mais ceci ne peut être réalisé qu'à condition que cet ancrage soit mené sur la base d'un savoir-faire technique pointu de la part de l'Etat et des communes.

L'interdépendance des intérêts des acteurs de l'État et de ceux du local peut rapprocher les logiques et favoriser la réussite d'un niveau d'équilibre parce qu'elle permet de concevoir les considérations économiques et sociales sur la base d'une participation assurée par la représentation des acteurs sociaux dans les conseils et dans l'organisation des collectivités territoriales (articles 136 et 139 de la constitution).

Dans la pratique, parmi les blocages qui continuent de freiner la gestion économique des projets de développement par les collectivités territoriales, il y a lieu de souligner le défaut d'une responsabilisation effective et les complexités et lenteurs procédurales et juridiques.

Si une partie de ces blocages est d'ordre supérieur à l'échelle communale, certains sont plutôt liés aux limites qui entravent la performance propre à ces collectivités. À cet égard, les interviews menées ont montré que le clientélisme, et les rapports de force avec la tutelle jouent un rôle important dans le processus de décision et de réalisation de l'ensemble des projets.

Les disparités sociales et la faible insertion des citoyennes et citoyens dans des stratégies de développement constituent l'un des problèmes majeurs qui expliquent le recul du positionnement du Royaume à l'échelle mondiale. C'est ce que montrent les indicateurs sociaux et de développement humain. La réduction de ces disparités est l'un des défis qu'il faut relever par des mesures pratiques qui permettent une cohésion sociale durable.

Le développement économique et social à atteindre passe par la bonne connaissance, de la part des collectivités, de leur espace et de leurs états

---

27 - « Les villes durables au Maghreb et en Méditerranée : enjeux opérationnels et scientifiques ». Hammamat, CEDEJ-IRMC. Tunisie. Janvier 2010.

des lieux. Cette connaissance permettra d'identifier les espaces compétitifs, complémentaires, à plusieurs échelles, facilitera leur inscription dans des dimensions politiques bien déterminées et permettra de lier entre la qualité et le coût d'une part, et entre les résultats et le temps d'opportunité d'autre part. Il s'agit, là, d'une bonne porte pour que les communes soient en mesure de jouer leur rôle d'animatrices du développement local. Là aussi, le PCD peut être une porte d'entrée très pertinente.

Ce type de propositions nécessite, a priori, certaines mesures qui concernent les services déconcentrés eux-mêmes. Il s'agit notamment de la mise en place de mécanismes performants pour opérationnaliser certaines structures nouvellement créées, tel que le fonds de mise à niveau sociale...

Les dispositions des textes juridiques offrent certaines compétences précises aux communes comme le pouvoir d'autorisation de construire qu'offrent la charte communale actuelle et la loi régissant l'urbanisme. Cette dernière offre plusieurs possibilités pour assurer une certaine synergie avec les programmes à caractère économique. Mais elle exige pour ce faire deux conditions principales, à savoir :

- 1) La maîtrise du foncier par la commune ou la collectivité parce que plusieurs acteurs publics ont tendance à lier leur apport à la disponibilité du foncier;
- 2) Les modalités de financement à prévoir lors de la planification. Ces modalités doivent résoudre les pénuries en financement à travers la réorientation des affectations de l'État.

En d'autres termes, la légitimité des choix constitue le point focal de la réussite des projets de développement économique. Les projets de développement doivent être identifiés et formulés sur la base des besoins réels en privilégiant le principe de territorialisation prévu par l'article 140 de la constitution, et avec une prise en compte des priorisations de développement définies pour chaque commune. Des indicateurs peuvent être déterminés pour identifier les secteurs leviers de développement et préciser les critères de leur sélection. Cela est susceptible de permettre une efficacité de l'action.

## IV.2. Opérationnalisation de la participation au Maroc

La participation des citoyennes et citoyens passe par deux leviers :

- ↳ La création de mécanismes participatifs de dialogue et de concertation autour de projets de développement (art 139), en vue de permettre le contrôle administratif et mettre les jalons d'un langage commun favorisant l'identification des problèmes et solutions ;
- ↳ Le pouvoir réglementaire qui permet à de nouveaux acteurs d'être davantage impliqués dans l'administration des affaires (le rôle par exemple des documents d'urbanisme qui peuvent reconfigurer le zonage pour répondre à des besoins nouveaux ou à des exigences nouvelles).

Dans le même ordre d'idées, les citoyens, en tant que premiers acteurs concernés par la participation, sont dotés de pouvoirs donnés par la constitution et les lois régissant les structures élues :

### IV.2.1. Droits constitutionnels :

- ↳ égalité des libertés et droits fondamentaux entre l'homme et la femme (articles 19 et 21) ;
- ↳ droit de proposition en matière législative et gestion de leurs affaires (article 14 et 136) ;
- ↳ participation à l'élaboration et à l'évaluation des projets de développement dans le cadre de la gestion publique (article 13) ;
- ↳ droit d'accès à l'information détenue par l'administration publique (la transparence et l'équité garanties par les articles 11, 147, 154, 155, 162 et 166).

### IV.2.2. Droits dans le cadre de la démocratie représentative :

Les citoyennes et citoyens participent à la gestion de leurs conditions de vie à deux niveaux :

- ↳ Un niveau direct assuré par les commissions centrales créées au niveau de la chambre des conseillers pour gérer les services publics (article 67 de la constitution) ;
- ↳ Un niveau indirect par le lien qu'ils entretiennent, en tant qu'usagers, vis-à-vis du « Médiateur ».

Au niveau du Parlement, la démocratie représentative est exercée pour tout plan de développement stratégique qui doit d'une part passer par le vote sur les dépenses d'investissement qui le concernent, et d'autre part au niveau de la chambre des conseillers, où sont examinés les projets de développement prévus à l'échelle régionale (article 75).

À l'instar d'un certain nombre d'expériences qui ont réservé une place aux résidents à l'étranger, au Maroc, la constitution de 2011 réserve une place importante aux MRE, considérés comme un acteur important du développement du pays, et au renforcement des partenariats à l'échelle internationale (article 16). Les MRE sont représentés dans les institutions consultatives (article 18) par le biais du Conseil de la Communauté Marocaine à l'Étranger (article 163) qui se positionne comme structure élue de représentation.

En même temps, la constitution accorde à la population le droit d'être représentée dans des structures élues, dotées d'une personnalité morale de droit public et organisées pour gérer démocratiquement les affaires locales.

### **Ce qu'il faut retenir :**

La participation constitue, actuellement, l'un des principes fondamentaux de la planification. Cependant, elle nécessite une maîtrise parfaite des interactions entre les échelles et entre les domaines d'intervention, de la part des structures élues.

L'opérationnalisation de ce principe peut être atteinte par deux voies :

- ✚ Une voie interne aux communes et aux collectivités, à travers la création de mécanismes de participation locale et par les outils règlementaires permis et qui permettent aux citoyennes et aux citoyens de concrétiser leurs droits constitutionnels et de représentation à toutes les échelles (même pour les MRE) ;
- ✚ Une voie qui peut être appuyée par des programmes menés dans le cadre de la coopération décentralisée (par exemple, les efforts menés par les agences de l'ONU en vue d'une amélioration de la participation des femmes, de l'engagement plus poussé des jeunes, de l'orientation de la budgétisation vers la prise en compte du genre...).

Le lien entre les programmes des départements et entre la planification communale doit être instauré et institutionnalisé pour répondre aux besoins réels de la population. Les normes d'équipements sont à revoir et à adapter aux spécificités et aux vrais besoins des communes ; Une capitalisation du processus du PCD, en tant qu'outil de réflexion collective sur des missions nouvelles, peut contribuer à mettre en œuvre cette proposition et à réviser les normes.

## **B.Constats opérationnels pour la gestion économique et financière des collectivités territoriales**

Cette partie concerne un échantillon raisonné. Il s'agit de la région de Tanger-Tétouan où les visions d'investissement communal font apparaître la place prépondérante de la redynamisation économique. Pour une bonne partie des communes, l'objectif du développement repose sur l'amélioration de l'offre économique pour laquelle un énorme travail reste à faire pour mettre à niveau les infrastructures ...

Dans le cadre de l'approche participative qui conduit actuellement la programmation locale, un changement commence à se faire sentir à travers la lecture des doléances de la population lors des ateliers d'échanges inter-douars, ou de quartiers, organisés pour discuter les problèmes de la commune et ressortir les propositions y afférentes<sup>28</sup>.

Ce changement pousse à réfléchir aux mesures d'amélioration de :

- ↳ la capacité locale d'adapter ses choix aux nouvelles démarches de gestion économique et financière ;
- ↳ l'efficacité de la réponse aux besoins exprimés lors de la programmation et de la budgétisation et aussi lors du suivi-évaluation;
- ↳ le niveau des ressources humaines et le renforcement des capacités.

---

28 - Il s'agit des ateliers dits inter-douars, ou de quartiers qui ont concerné l'ensemble des communes accompagnées.

## ***I - Les dépenses de fonctionnement : le socle des finances communales***

Les dépenses de fonctionnement constituent une part importante du budget communal et se caractérisent par une certaine régularité et une stabilité dans le temps de leur programmation par rapport aux dépenses d'investissement qui restent très conjoncturelles.

Les dépenses de fonctionnement se classent principalement en deux catégories: les dépenses de fonctionnement obligatoires et les autres dépenses de fonctionnement.

La première englobe, outre les dépenses prévues dans le cadre des compétences des communes, les rubriques suivantes :

- Frais du personnel avec tout ce qui en découle en termes de traitements, indemnités et primes d'assurances, prévoyance, retraite et mutualité... Il s'agit de frais susceptibles d'améliorer le rendement des fonctionnaires ;
- Frais découlant de la desserte en eau et électricité... En d'autres termes, les frais relatifs à l'équipement du siège de la commune ;
- Les dotations globales de fonctionnement, et qui sont spécifiques aux arrondissements ;
- Les contributions et transferts liés à des groupements.

La deuxième catégorie de dépenses de fonctionnement comporte :

- Frais d'entretien, de fournitures ... ;
- Frais concernant le remboursement de la dette à la charge de la commune, et pour lesquelles les modalités sont les mêmes que celles prévues pour la dette de l'État ;
- Frais générés par la participation à des opérations diverses d'intérêt local ou national.

Le cycle de ce budget de fonctionnement suit trois étapes importantes : i) la programmation prévisionnelle par le conseil communal ; ii) la réalisation des

recettes et plus particulièrement de la dotation de la TVA ; iii) la clôture des dépenses de fonctionnement.

À la clôture de l'exercice, sont annulés les crédits de fonctionnement ouverts mais non engagés au titre du budget. Ceux engagés mais non dépensés, peuvent être reportés sur l'exercice qui suit (article 46, loi 45-08). Ce report est effectué par le biais d'un état détaillé établi par l'ordonnateur (le président), visé par le trésorier et adressé à la tutelle (article 48, loi 45-08). Le stock du reste à engager peut atteindre des niveaux assez élevés et peut obliger la commune à établir de crédits de report lorsque l'excédent réel est négatif. Les articles 39, 40 et 41 de la loi 45-08 définissent le champ et le statut des dépenses de fonctionnement.

### **I- 1 Analyse comparative entre communes à l'échelle régionale**

Cette analyse comparative sera effectuée pour les communes rurales de la région de Tanger-Tétouan de moins de 35 000 habitants. Le choix de cette échelle de Région administrative trouve sa justification par le rôle et par les nouvelles prérogatives attribués à ce niveau par la constitution en matière de maîtrise et d'arbitrage des grandes questions économiques et sociales et notamment dans le domaine de la solidarité et de l'équité dans son territoire. Il faut rappeler de plus que de nombreux services sont gérés par le conseil de région par voie de régie directe autonome ou par concession et que le contrôle de la Cour des Comptes régionale sur les communes s'inscrira de plus en plus dans une cohérence régionale.

Les chiffres dégagés par cette étude comparative seront mis en perspective par les mêmes données issues d'une étude semblable relative aux communes françaises de même taille en termes de population. Il ne s'agit nullement, comme précisé en introduction de cette étude, de prendre ces communes françaises comme un modèle ou une référence mais tout simplement comme balise de comparaison notamment en ce qui concerne les tendances pour un ancrage réel mais de contexte très différent.

Le premier constat concerne la proportion des dépenses de fonctionnement par rapport aux dépenses en équipement. En moyenne le fonctionnement consomme presque deux fois le budget consacré aux équipements communaux (1.92 fois les dépenses d'équipement). Cette répartition de deux tiers pour le fonctionnement,

un tiers pour l'équipement peut sembler à priori disproportionnée, mais en se référant à la situation des communes françaises dont la population est entre 10 000 et 20 000 habitants, l'analyse de leurs finances pour l'année 2011 montre à peu près la même répartition, soit le fonctionnement qui consomme 1.76 fois le budget d'équipement. Cependant cette comparaison est loin d'être pertinente dans la mesure où les communes marocaines sont censées être dans une dynamique de développement territorial ascendante, vu le retard de leurs équipements, alors que les communes françaises sont moins interpellées par les infrastructures mais plus par le service.

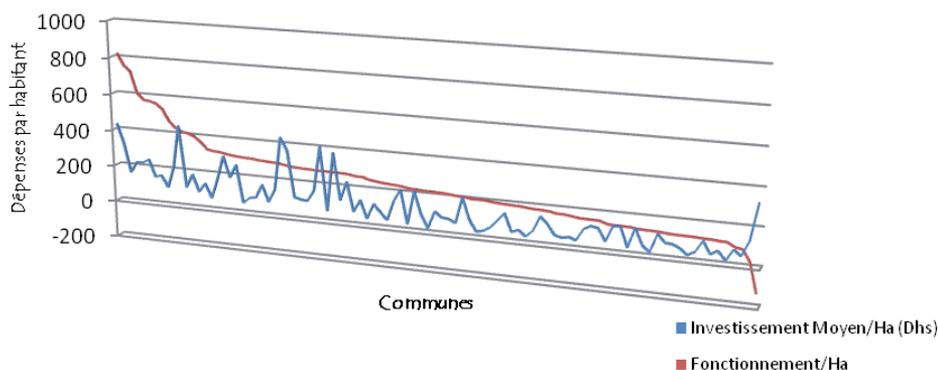
Il va de soi qu'en chiffres absolus les communes françaises et marocaines se situent, en ce qui concerne leurs budgets de fonctionnement, à des niveaux extrêmement éloignés. Ainsi la moyenne à l'échelle régionale des dépenses communales de fonctionnement ramenées aux habitants est de 210 dhs par an et par habitant. En France cette même dépense se situe pour les communes de même taille à 1145 € soit 60 fois ce que dépense une commune marocaine pour assurer le service de son citoyen. Ce taux de 60 fois est nettement plus élevé que celui qui corolle les PIB par habitant des deux pays qui n'est que de 12 fois (PIB 2011 par habitant de France : 26 950 € contre 2 321 € pour le Maroc en 2011).

La charge du personnel dans ces budgets de fonctionnement constitue 69% pour les communes de Tanger-Tétouan et 56% pour les françaises.

## **I - 2 Les dépenses de fonctionnement : Une optimisation qui reste à faire**

En apparence, aussi bien les dépenses de fonctionnement que celles d'équipement semblent présenter une grande variabilité d'une commune à l'autre. Mais l'analyse de ces deux composantes par commune permet déjà de distinguer une différence de comportement de ces deux types de dépenses.

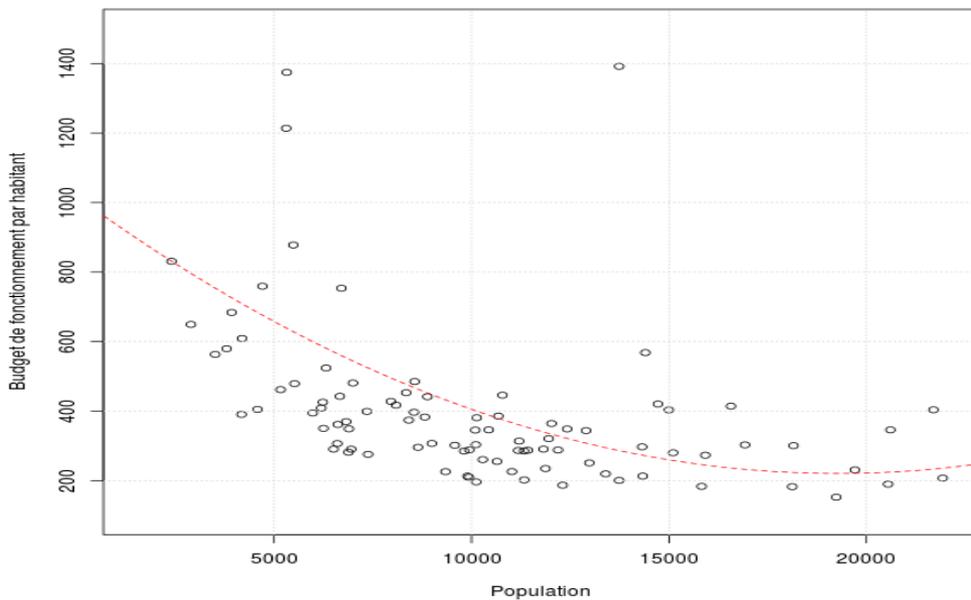
La courbe qui suit présente en ordonnées les dépenses moyennes par habitant et par an des budgets de fonctionnement et d'investissement. En abscisses sont placées les communes de la région de Tanger-Tétouan.



### Sources : comptes administratifs 2007-2011

La courbe rouge qui représente les dépenses de fonctionnement indique la prépondérance des frais de fonctionnement pour la très grande majorité des communes. Il apparaît que les dépenses d'investissement garde un caractère très variable et donc très conjoncturel. Du point de vue de l'analyse mathématique, cette courbe ne permet pas réellement d'exprimer la tendance des dépenses. Pour prendre en compte l'effet d'échelle, une autre représentation sera adoptée : l'axe des ordonnées restera le même que précédemment mais l'axe des abscisses représentera d'une façon continue le nombre d'habitants des communes.

Le schéma suivant présente le positionnement des communes. Chaque point représente une commune (abscisse : sa population ; ordonnée : la dépense de fonctionnement par habitant).



**Sources : comptes administratifs 2007-2011**

La corrélation quadratique de ces points, même si elle est faible, montre une tendance de l'effet de l'échelle sur les dépenses de fonctionnement avec une possible amorce de remontée pour les communes dépassant 20 000 habitants. En réalité cet effet d'échelle ne se fait pas sur le coût du service au citoyen mais il se fait sur le coût de la déperdition du fonctionnement.

Cette diminution du coût n'est autre que l'expression d'une performance relativement meilleure des grandes communes par rapport aux petites communes dont les dépenses relatives aux services offerts à la population sont « disproportionnées » (souvent leur masse salariale est trop importante et n'est pas en relation avec les besoins).

Au delà de ce constat de tendance statistique, la réalité des charges de fonctionnement montre une variabilité importante, même pour des communes de même taille comme le montre la distribution des points du graphe précédent. Il faut dire qu'il n'existe aucun indicateur de performance du fonctionnement des communes pouvant constituer des balises de suivi pour les responsables communaux qui de plus disposent de peu de contrôle et d'autorité pour maîtriser

certaines charges qui leur sont imposées par l'Etat.

Il faut cependant relever des exceptions (qui confirment probablement la règle) notamment en ce qui concerne la part du budget communal consacré à l'équipement. Ainsi près de 20 % des communes étudiées dans la région de Tanger-Tétouan (soit 19 communes) connaissent une augmentation importante de la part de l'investissement par rapport au fonctionnement. Il faut évidemment suivre cette tendance et voir si elle se confirme ou reste simplement induite par les grands investissements autour du port Tanger-Med.

### ***Ce qu'il faut retenir :***

- Les budgets des communes restent trop faibles pour réussir une véritable décentralisation qui positionnerait les collectivités dans la gestion des affaires locales.
- De plus dans la majorité des communes de la Région d'étude, la part du budget communal consacrée au fonctionnement est de deux tiers (dont l'essentiel est constitué de la charge des salaires) contre un tiers pour les dépenses d'équipement. Cependant, cette faiblesse des finances locales semble connaître un début d'inversion pour 20% des communes sans pour autant confirmer si cette évolution est pérenne.
- Les dépenses de fonctionnement par habitant tendent à diminuer en fonction de l'importance du nombre d'habitants de la commune. Par contre, il n'en est pas de même pour les dépenses d'équipement qui ne sont nullement corrélées à la taille de la commune. La diminution des dépenses de fonctionnement constatée pour les grandes communes n'est pas due à une économie d'échelle mais à une atténuation de l'effet des déperditions et donc à une amélioration de la performance. En d'autres termes, les recrutements obligatoires que subissent les communes pèsent plus lourds sur les dépenses des petites communes que sur celles des grandes et moyennes communes.

## **I - 3 Des dépenses faibles pour une performance encore plus faible**

Depuis près de deux décennies les collectivités locales n'ont cessé d'améliorer leur repositionnement sur leur territoire en récupérant de nombreuses prérogatives, assurées auparavant par les autorités locales, et en fournissant un service dont la qualité n'a cessé de s'améliorer avec le temps, notamment dans le domaine de l'état civil. Cependant la diversification et la qualité de ces services restent limitées, à l'image des finances qui leurs sont allouées. Comme démontré ci-dessus, ce sont les petites communes (dont la population est inférieure à 15 000 hab) qui présentent un rapport qualité de service /dépenses de fonctionnement le plus bas. Non seulement le service public est réduit et souvent discontinu (ouverture seulement les jours du Souk) mais de plus ses dépenses de fonctionnement sont très élevées. Plusieurs facteurs peuvent, à moindre coût, améliorer les missions de ces communes.

Targa-Aide dans le cadre de son travail d'accompagnement des communes de la Région de Tanger-Tétouan pour l'établissement des Plans communaux de Développement (PCD) avait mené une enquête sur les besoins de toutes les communes rurales de la Région pour améliorer l'efficacité de leur service et pour renforcer leur position d'acteur moteur de la dynamique de développement de leurs territoires. Les résultats détaillés de cette enquête seront présentés dans une étude spécifique de Targa-Aide. Mais, en attendant ces résultats, on peut relever quatre constats majeurs, autres que l'insuffisance des ressources financières, qui altèrent sérieusement l'efficacité de l'action de ces communes :

### **I-3-1 Un cadre administratif imprécis**

Il n'existe pas d'organigramme proposant un schéma de fonctionnement des communes. Le service de l'état civil et les services assurant la gestion financière de la commune (dont la structure varie souvent d'une commune à l'autre et où les recettes et les dépenses sont parfois séparées ou non) sont des services de base et se retrouvent dans toutes les communes rurales du Nord et probablement de tout le pays. Les autres structures d'organisation sont relativement variables d'une commune à l'autre. On retrouve souvent dans les communes de taille moyenne un service technique et quelques fois un service de gestion du patrimoine. Certaines communes mettent en place des services inédits comme celui de l'Environnement mais très souvent, constitués d'une seule personne, ils restent une coquille vide. Les communes disposant d'un Chef-lieu ou un centre important assurent le nettoyage, le ramassage des

ordures et parfois même la distribution de l'eau potable sans pour autant disposer de compensation financière ou fiscale pour couvrir les charges inhérentes. Plus de 20% des communes de la région de Tanger-Tétouan sont dans cette situation et reconnaissent que cette charge pèse très lourd sur leur budget de fonctionnement.

Le Secrétaire Général, pièce maîtresse de l'organisation administrative communale, est appelé à coordonner et à manager tout le fonctionnement de la commune. Mais là aussi un partage peu clair des responsabilités entre lui et le Président du conseil communal est à la base de nombreux conflits constatés conduisant parfois à une rupture de dialogue et à une situation de blocage. Il n'existe pas au niveau local d'instance d'arbitrage pour faciliter le dépassement de ces situations conflictuelles ou de blocage. Dans la région de Tanger-Tétouan il restait encore, au moment du démarrage de ce processus de planification, une dizaine de communes qui ne disposaient pas de Secrétaire Général.

### **I-3-2 Des ressources humaines peu qualifiées**

Une grande partie de ces ressources humaines a été transférée par l'Etat lors des campagnes de recrutement des diplômés chômeurs sans une véritable préparation aux métiers des collectivités territoriales. La mosaïque d'inadéquation entre le diplôme obtenu et le métier exercé est parfois incompréhensible. La formation au métier s'est faite sur le tas et l'enquête citée ci-dessus menée par Targa montre un besoin de formation flagrant.

Ces besoins ont été observés et formulés par la majorité des communes de la région. Les formations demandées par ces dernières concernent des disciplines liées directement à la gouvernance économique, à la gestion financière et administrative des communes ainsi qu'à la gestion des marchés publics... Ces formations sont justifiées, dans certains cas, par le manque de personnel généré par l'instabilité qui marque la gestion des ressources humaines de certaines administrations communales. Pour d'autres communes, la formation du personnel est considérée comme l'un des instruments qui permettront de faciliter le financement des PCD. Il s'agit là de formations ayant trait au plaidoyer et à la mobilisation des ressources.

Dans d'autres cas, il s'agit d'un manque de véritables compétences ou d'agents spécialisés dans certaines disciplines opérationnelles, ou dans des disciplines spécifiques qui ne peut être compensé par une simple formation mais par une réorganisation des compétences et donc probablement par des recrutements.

La faible représentativité des femmes dans l'administration communale est remarquable. L'Etat semble faire un effort de leur représentation au niveau des élus locaux, effort qui ne se retrouve pas au niveau des cadres et fonctionnaires communaux. Les diagnostics des PCD relèvent ce déficit qu'il faut combler rapidement.

### **I-3-3 Une tutelle encore pesante**

Le rapport existant entre la commune et la tutelle assurée par la DGCL au niveau National et par le Gouverneur et ses services (DCL) au niveau provincial est encore difficile et autoritaire. Seul le rapport avec l'autorité locale (Caïd) semble avoir évolué d'une façon significative ces dernières années. Dès qu'il s'agit d'une décision particulière sortant de la gestion routinière comme celle relative à des biens fonciers, d'investissement local ou immobilier, le conseil doit systématiquement se référer à la Province et, très souvent, à la DGCL à Rabat. Les voies de communication administrative classique (courrier, fax, mails etc.) donnent peu de suite et les Présidents doivent, pour faire avancer ces dossiers, réaliser de nombreux et coûteux déplacements à la capitale.

### **I-3-4 Une faible opérationnalisation des organes auxiliaires**

Si la loi a prévu la création d'un certain nombre d'organes auxiliaires, la réalité sur le terrain montre un grand déficit en matière d'opérationnalisation. De surcroît, le rôle d'appui et de conseil que ces organes sont appelés à jouer demeure limité par les contraintes et les carences matérielles aussi bien qu'humaines et surtout le manque de clarté des missions.

Ce problème a été formellement souligné par certaines communes lors du processus d'élaboration de leur PCD, notamment pour les Commissions de Parité et d'Egalité des Chances (CPEC) qui sont appelées à jouer un rôle social fondamental qui reste encore à définir. Certaines communes ont exprimé le besoin d'améliorer leur organisation et demandent un appui pour renforcer le rôle des commissions constituées à travers un renforcement des capacités.

## ***II - Les dépenses et projets d'équipement communaux***

Jusqu'à la réforme de la charte communale de 2009 la planification communale se déroulait selon un processus très simplifié et sans aucune contrainte de participation ou de concertation des populations. Chaque conseil communal préparait et transmettait aux services provinciaux des fiches-projets qui sont organisés, par ces derniers, en Plan de Développement Economique et Social Communal (PDES). La préparation de ces fiches-projets, très succinctes, n'impliquait pas obligatoirement les attentes des populations mais reflétait la vision propre des élus, conformément à la polarisation politique du conseil communal. De plus, le PDES n'incluait que partiellement l'action programmée par les différents services de l'Etat, donnant ainsi une vision incomplète de la dynamique réelle de développement territoriale de la commune. L'obligation introduite par la nouvelle charte communale de 2009 d'établir un Plan Communal de Développement (PCD) selon un processus prédéfini et résolument participatif a, justement, comme objectif de dépasser les défauts du PDES décrits ci-dessus.

Cette partie de l'étude, relative aux dépenses d'investissement des communes, analyse les résultats obtenus dans le cadre des PCD de toutes les communes de moins de 35 000 habitants de la région de Tanger-Tétouan. Le choix du niveau régional permet une analyse comparative entre les communes qui met en évidence les déséquilibres et les polarisations de développement éventuels au sein de cette échelle territoriale qui est appelée à assurer la coordination de la décentralisation en mettant au service de cette dernière les potentialités que recèle la déconcentration technique. En effet, dans le cadre du processus de la régionalisation avancée, qui sera mis en œuvre dans un futur proche, les pouvoirs accrus de la Région et le renforcement de ses capacité d'action et d'initiative en matière de développement économique et social l'impliqueront beaucoup plus dans la définition et la coordination des stratégies sectorielles régionales. Ainsi, l'analyse de l'implication des différents secteurs dans le développement local interpellera plus le niveau régional que le central.

## II - 1 État des lieux global : Quelques chiffres -clefs

Le nouveau processus de planification accompagnée par Targa-Aide a été conduit dans toute la région de Tanger-Tétouan durant plus d'un an. Il a permis à toutes les communes de moins de 35 000 habitants d'établir leur premier Plan de Développement qui, au-delà d'un diagnostic territorial complet et détaillé a posé, pour chaque commune, un cadre stratégique sur 6 ans et une programmation des priorités sur 3 ans.

Cette programmation triennale s'est faite sous forme d'un Cadre Logique Opérationnel (CLO) qui organise, selon des axes d'intervention, des projets concrets chiffrés et identifie les acteurs étatiques et autres susceptibles de participer à ces projets. Ces Cadres Logiques, informatisés, ont été intégrés dans une base de données permettant de traiter l'information à différentes échelles territoriales de la région : Douars, Communes, Cercles, Provinces ou au niveau de toute la Région.

Le Tableau ci-dessous présente la synthèse de l'intégration de ces cadres logiques pour 96 communes. Les chiffres de la seconde colonne sont ceux de la totalité des projets inscrits par les communes, ceux de la troisième colonne présentent les mêmes données d'une intégration excluant les projets de grande envergure.

	Tous projets	Sans projets d'envergure
<b>Nombre de communes rurales étudiées</b>	96	96
<b>Population concernée</b>	1 001 176	1 001 176
<b>Nombre de projets identifiés</b>	2 631	2 621
<b>Montant total des PCD (dh)</b>	9 676 530 071	7 993 996 430
<b>Montant moyen par commune (dh)</b>	100 797 188	83 270 796
<b>Montant moyen par habitant et par an (dh / an / hab)</b>	3 222	2 662
<b>Contribution des communes (dh)</b>	952 908 292	852 857 977
<b>Part des communes (%)</b>	9,8 %	10,7 %
<b>Contribution moyenne des communes par an et par habitant (dh / an / hab)</b>	317	284
<b>Dépenses annuelles d'investissement des communes avant PCD (dh / an)</b>	(estimation) 123 785 735	(estimation) 123 785 735
<b>Epargne totale des communes (dh)</b>	(estimation) 185 798 692	(estimation) 185 798 692

**Tableau II-1-1 : Synthèse des programmations triennales des communes de moins de 35 000 habitants de la région de Tanger-Tétouan**

Sont définis comme “projets d’envergure” les projets dont le budget total est supérieur ou égal à 50 % de la programmation totale de la commune. Ainsi 10 projets répondant à ce critère ont été identifiés et sont présentés dans le tableau suivant :

Province	Commune	Coût (dh)	Intitulé	Etat
Tétouan	Souk Kdim	600 000 000	Création d'une zone industrielle	programmé
Chefchaouen	Steha	200 000 000	Aménagement des pistes (80 km)	proposé
Chefchaouen	Steha	200 000 000	Ouverture des routes dans le centre (40 km)	proposé
Tétouan	Ain Lahsen	160 000 000	Création d'une zone industrielle	proposé
Tanger	Dar Chaoui	155 000 000	Construction d'une station d'épuration des eaux usées	programmé
Larache	Sahel	90 500 000	Assainissement liquide dans le centre de la commune.	proposé
Chefchaouen	Bab Berred	86 500 000	Aménagement de 2 axes routiers dans le cadre du désenclavement des douars (40 km)	programmé

Tétouan	Bni Said	65 335 431	Ouverture et revêtement de la route reliant la route régionale n°4105 et le douar Ihedouten à travers El Drabna (18,29 km)	proposé
Ouezzane	Zoumi	65 198 210	Adduction à l'eau potable de tous les douars (fontaines publiques)	programmé
Ouezzane	Zoumi	60 000 000	Aménagement de la route Moukrissat à la route reliant R.P. n° 4103 et R.N. n° 13 à travers Souk Ahad Al Hajra (26 km)	programmé

**Tableau II-1-2 : Liste des projets dits d'envergure.**

Avant d'aller plus loin dans le détail de chaque commune il est important de s'arrêter sur ces moyennes régionales pour comprendre les changements introduits par le nouveau processus de la planification et pour interpréter les grandes tendances qui se dessinent. Un premier constat concerne l'enveloppe moyenne d'investissement programmée annuellement pour les communes qui semble énorme et sans commune mesure avant la situation d'avant le PCD. Une première explication de cette grande différence réside dans le fait que la programmation du PCD tente d'intégrer toute l'action de l'Etat, ce que le PDES ne faisait pas avant. Effectivement le processus adopté pour établir le PCD réserve une place importante à la collecte et à l'intégration de tous les programmes et projets sectoriels dans la planification. Seule la contribution propre de la commune est à comparer éventuellement à l'investissement d'avant le PCD.

L'intégration de toute l'action de l'Etat dans la planification communale montre, en fin de compte, que l'investissement annuel total par habitant est relativement important ( $\pm 3000$  dhs/an/hab) mais seul 10% est apporté par la commune.

Cette contribution de la commune qui s'élève à 317 dh/an/hab est presque 3 fois plus élevé que le budget d'investissement d'avant le PCD qui est estimé à  $\pm 120$  dhs/an /hab. Malgré son triplement cet investissement communal reste faible par rapport à ce qui se fait dans des communes européennes comme le cas de la France (750 € pour les communes de population  $\leq 20\ 000$  hab). Comparé à des pays arabes de la région, l'investissement ainsi triplé de ces communes d'étude est comparable à celui de la Tunisie (d'avant la révolution) qui consacre plus de 44% de son budget communal (qui est estimé à 80 \$) à l'investissement. Par contre il est supérieur à celui de la Jordanie qui reste parmi les plus faibles du monde<sup>29</sup>.

Ce triplement de l'engagement de la commune, impulsé probablement par la nouvelle dynamique de la planification reflète-t-il la capacité propre de la commune et sera-t-il donc concrétisé réellement ou pas ? On tentera de clarifier ces questionnements plus loin.

En attendant, il faut tout de même constater que cet exercice de la planification mené à l'échelle de toute la région de Tanger-Tétouan (à l'exception des grandes villes), au-delà de sa dimension pédagogique incontestable, a permis d'organiser les doléances sous forme d'une offre organisée constituée de plus de 2 600 projets avoisinant un montant global de 10 Milliards de dirhams sur 3 ans. Une telle offre, doit être complétée par une valeur ajoutée régionale qui lui manque dans la perspective de l'intégrer comme socle d'un futur Plan Régional de Développement.

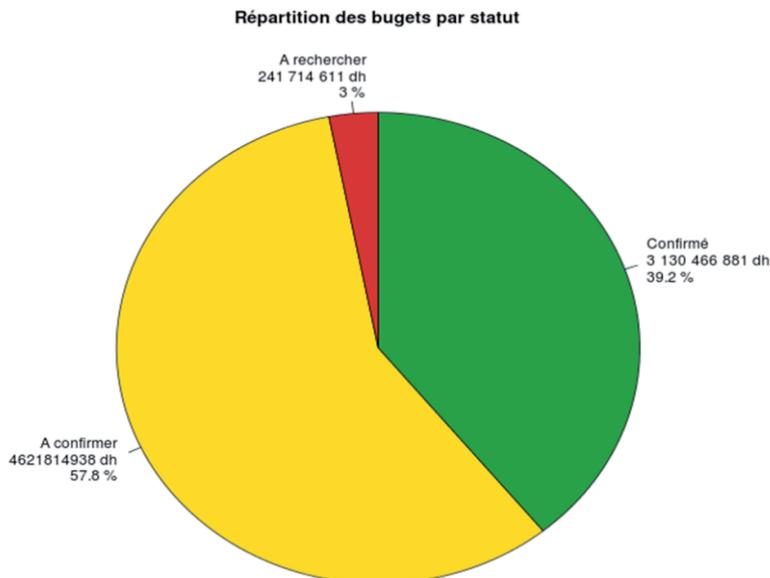
## II - 2 Un programme d'investissement au financement incertain

Chaque atelier de planification réalisé dans chacune des 96 Communes étudiées a identifié pour chaque projet retenu dans le CLO la source de financement et le partenaire potentiel pour la réalisation du projet. Ces sources de financement ont été agrégées selon trois statuts définissant plus la nature que la source du financement : i) **confirmé** est un statut qui concerne les projets dont le

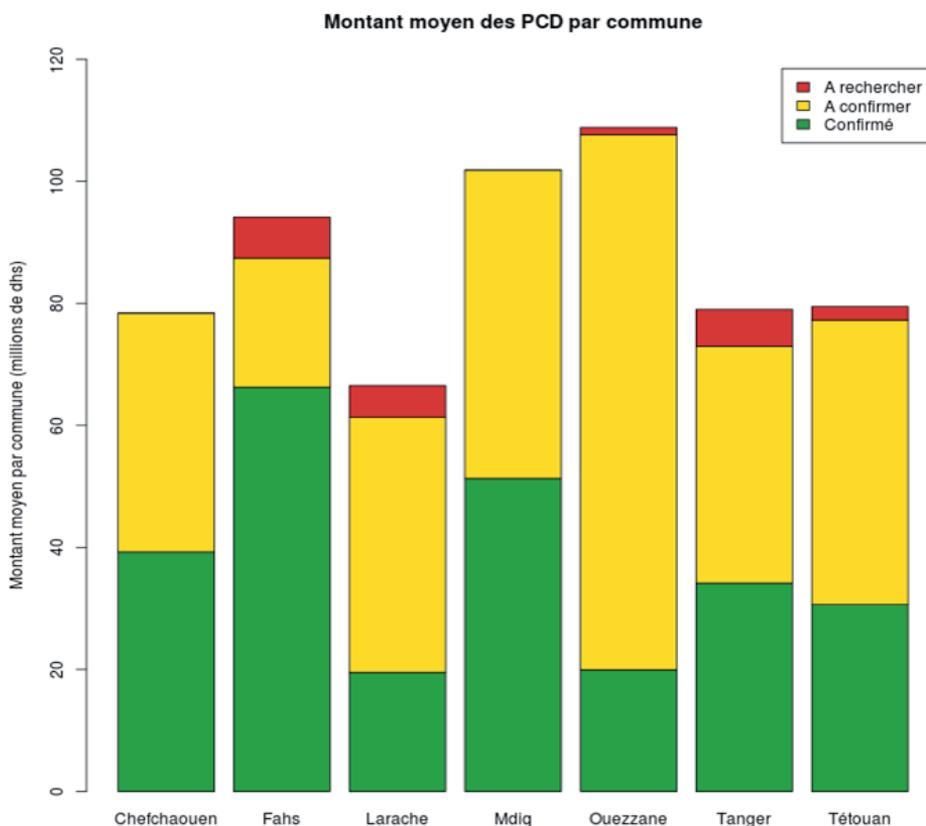
29 - "Local and regional authorities in the new Mediterranean governance" Institut de la Méditerranée Palais du Pharo- 58 boulevard Charles Livon- 13007 Marseille. 2008

financement est acquis (existence d'une convention ou d'un contrat) ; ii) **à confirmer** caractérise les projets dont le financement est quasi certain mais il reste à le confirmer soit par l'établissement d'une convention ou d'un contrat. Ce statut reste cependant incertain et dépend fort de la conjoncture du partenaire qui peut réorienter ses prévisions ; iii) **à rechercher** concerne les projets ou programmes retenus comme prioritaires pour le territoire mais dont aucune source de financement n'est encore identifiée. Cette catégorie de projet doit faire l'objet d'un plaidoyer important de la part des élus locaux.

A l'échelle de toute la région la répartition de ces trois statuts montre (voir graphe ci-dessous) qu'un peu plus de 60% du financement de ce programme d'investissement reste incertain dans la mesure où l'engagement des partenaires identifiés n'est pas encore conventionné. Il faut cependant nuancer par le fait que seul 3% de ce programme fait partie de la troisième catégorie constituée de projets identifiés et retenus par la planification comme prioritaires mais pour lesquels aucune source de financement n'a encore été trouvée. C'est relativement faible ! L'augmentation avec le temps de la part de cette catégorie sera un bon indicateur de la bonne capacité de plaidoyer de la commune.



Cette répartition, selon les trois statuts décrits ci-dessus, de l'investissement moyen par commune détaillée par province de la région est représentée sur le graphe suivant :



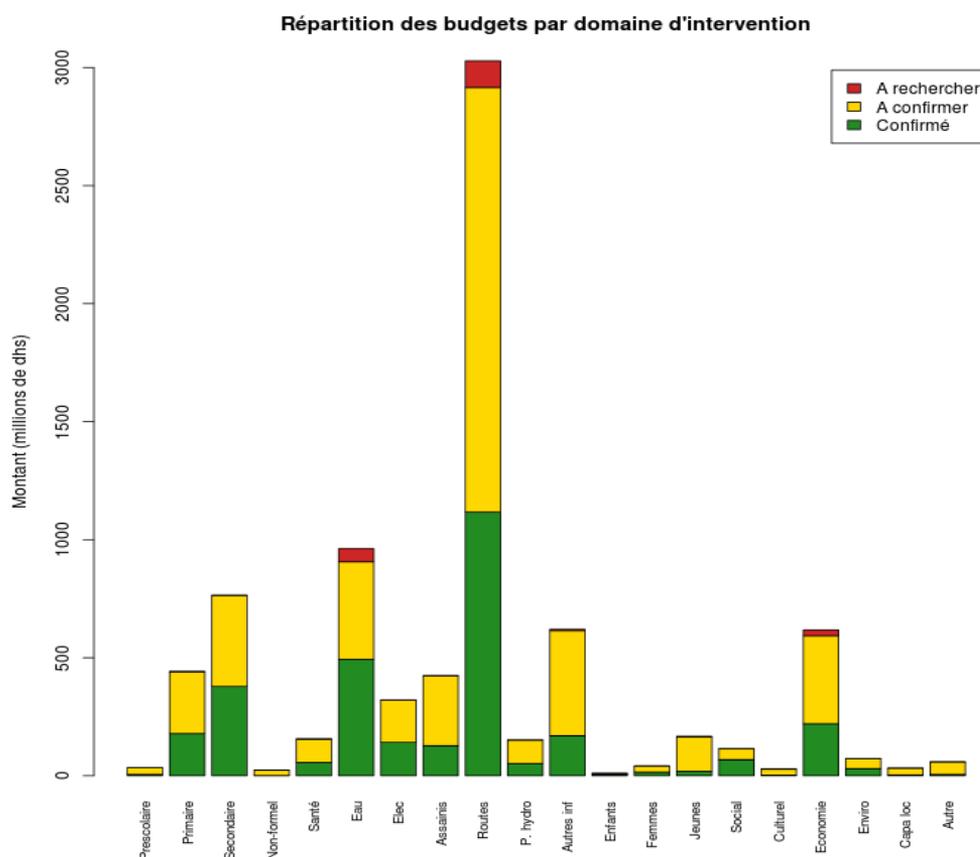
L'examen de ce dernier graphe suscite les constats suivants :

- Mis à part la province de Fahs-Anjra où plus de 60% du montant moyen des PCD de ses communes est confirmé, toutes les autres provinces et municipalités de la région présentent un PCD communal dont le financement est majoritairement incertain.
- Cependant, la part du budget d'investissement qui reste à rechercher est faible. Cela signifie que le conseil communal reste politiquement très prudent en n'inscrivant dans sa programmation que les projets dont le financement est acquis ou pour lequel il a déjà des engagements mais pas encore conventionnés. Cette prudence peut être due aussi à la faiblesse de la capacité de plaidoyer des communes.

- La province d’Ouazzane récemment créée présente un PCD ambitieux avec le taux à confirmer le plus élevé de toute la région. Cela est probablement dû à la lenteur d’adaptation des services extérieurs des différents ministères à la création de la nouvelle Province. Ces services sont restés installés soit à Chefchaouen soit à Sidi Kacem entenant compte de la difficulté de communiquer avec eux.

## II - 3 Un programme d’investissement peu diversifié

Au niveau régional, la demande relative à l’investissement se présente de la manière suivante :



**Source : Cadres Logiques de la Région Tanger Tétouan. Octobre 2012**

Un simple coup d’œil sur ce graphe montre que le désenclavement continue à constituer l’essentiel de la demande des communes rurales de la région et

probablement de tout le pays. Aussi bien dans la phase du diagnostic que celle relative à la planification la question du désenclavement a toujours été prioritaire pour la population et pour les conseils communaux. Ce travail d'accompagnement des deux dernières années a permis de préciser et de cartographier les besoins exprimés dans ce domaine. Il est évident que cette question de désenclavement s'est souvent traduite par des demandes de routes et de pistes. Mais au fond, au-delà de cette demande en routes et en pistes, le besoin réellement exprimé concerne surtout les accès à des services de qualité. Même si un dispensaire existe à proximité mais dont le service est considéré comme très mauvais, la demande de la population devient l'accès à un autre dispensaire plus éloigné mais dont la qualité du service est reconnue. Ce désenclavement social qui exprime le besoin d'accès à de nombreux services de qualité a permis à Targa de définir un nouvel indicateur de désenclavement social basé sur la perception de la population de son éloignement par rapport au service de santé, de l'école primaire, du collège, de la route goudronnée... etc. Cet indicateur agrégé a caractérisé chaque douar de la région de Tanger- Tétouan. Sa valeur moyenne pondérée à l'échelle de la commune a permis de définir un indice de désenclavement social pour chaque commune du territoire.

La demande en pistes et en routes rurales intégrée au niveau de toute la région s'élève à elle seule à près de 3 milliards de dirhams sur trois ans soit 20% du PNR2 qui est en cours au niveau national jusqu'à la fin 2012. Cette demande semble trop importante par rapport à l'offre de l'Etat qui considère que le PNR2 est déjà un programme très ambitieux. En plus, cette demande est décalée par rapport à l'objectif ciblé par la PNR2 où l'essentiel des réalisations vise le réseau routier classé. Or les Communes sont fortement préoccupées en premier lieu par le désenclavement intra communal et en second lieu par la liaison des chefs-lieux au réseau classé (provincial, régional et national). Donc l'essentiel de la demande se verse dans le réseau des routes communales qui n'est pas classé par la Direction des Routes et donc n'est pas pris en charge notamment pour son entretien par les services de l'Etat. Si la Commune est appelée à assurer l'entretien du réseau communal cela signifie le développement d'une compétence technique spécifique qui ne peut être assurée qu'à un niveau supra communal (soit en intercommunalité ou en groupement de communes).

Par ordre décroissant d'importance, le domaine de l'enseignement et de l'éducation se classe après la demande des routes. Cette demande couvre toutes les formes et tous les niveaux d'enseignement. Cependant pour le primaire la demande vise surtout l'amélioration de l'encadrement et des ressources humaines

ainsi que la qualité pédagogique alors que pour le secondaire la demande vise essentiellement l'accès aux collèges. Il faut noter enfin l'émergence, dans cette demande, des collèges communaux qui visent à répondre aux besoins d'un groupement de communes.

L'accès à l'eau potable reste un besoin vital des communes de la région malgré l'effort du PAGER qui ne semble pas avoir répondu aux attentes des populations rurales de la région. Contrairement à l'électrification qui semble avoir atteint un niveau de couverture satisfaisant qui se reflète par une forte baisse de la demande des populations, l'accès à l'eau potable occupe la troisième place après les routes et la scolarisation.

Les activités économiques locales ainsi que les activités génératrices de revenus (AGR) se positionnent en quatrième place. Cette demande concerne, généralement, des activités de petite ampleur et intimement liées à la dynamique locale basée sur des secteurs économiques primaires. Les communes situées à proximité du pôle industriel de Fahs-Anjra constitué par le port Tanger-Med et l'usine Renault sont des exceptions. De nombreuses communes de la zone tentent de profiter de l'opportunité offerte par ce Pôle et projettent dans leur planification des activités économiques de grande envergure comme l'installation de zones industrielles, comme c'est le cas d'Ain Lahcen ou Souk Lekdim (voir tableau II-1-2 ci-dessus). Mais la population jeune de ces communes souffre d'un manque de qualification qui entrave fortement son inclusion dans la dynamique économique générée par ces opportunités. La plupart de ces communes prennent conscience de l'importance stratégique de la formation professionnelle ou qualifiante pour l'avenir de leur jeunesse.

Le domaine de la santé qui a été fortement discuté durant les phases d'établissement des états des lieux et du diagnostic territorial et qui apparaissait comme une forte revendication des populations représente moins de 2.5 % de l'enveloppe générale d'investissement programmé. C'est très faible par rapport aux attentes exprimées qui visaient essentiellement l'amélioration de la qualité du service ce qui est difficile à chiffrer et à traduire en actions d'investissement. D'une manière générale, il a été facile de programmer des infrastructures ou des acquisitions plutôt que des actions d'amélioration de la qualité des services défaillants.

Les quatre domaines décrits ci-dessus constituent à eux seuls presque 90% de l'enveloppe de l'investissement des 96 communes étudiées au niveau de la région de Tanger-Tétouan. Les 10% restant se répartissent entre des secteurs,

bien que sensibles et fortement revendiqués durant les forums, comme le renforcement des capacités, l'amélioration des conditions de vie des femmes, la protection de l'enfant, l'environnement... etc.

De nombreux domaines à caractère social n'apparaissent pas du tout dans cette première programmation communale comme l'organisation de l'action sociale communale notamment à l'adresse des plus démunis et des personnes à besoins spécifiques (les personnes déclarées comme handicapées constituent 1.7% de la population enquêtée).

## II - 4 Une déconcentration trop lente et peu efficace

Le nouveau processus de la planification territoriale ne se limite pas à programmer l'action de la commune seule, comme c'était souvent le cas du PDES, mais un effort important a été déployé pour collecter les actions de tous les autres acteurs de développement (étatiques, collectivités territoriales, secteur privé, société civile...) pour les intégrer dans une vision globale de développement territorial.

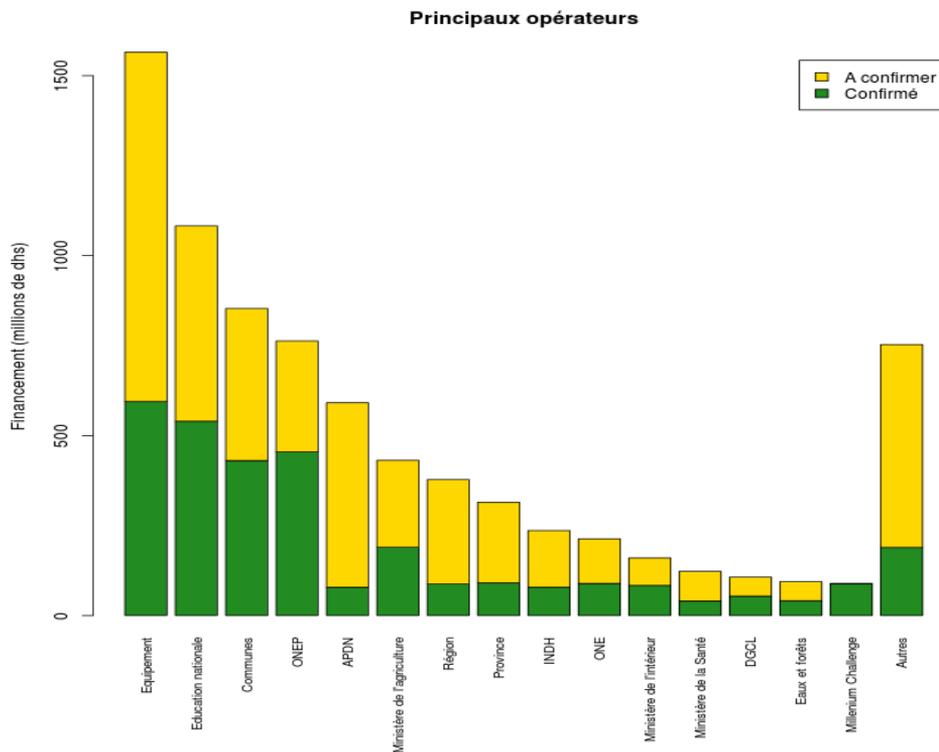
Ces acteurs ont été sollicités à plusieurs séquences du processus comme :

- La collecte des données pour l'établissement des états des lieux où tous les départements sectoriels ont été officiellement sollicités par les Gouverneurs des provinces pour restituer aux Conseils et aux Equipes Techniques Communales les informations relatives d'une part à l'état des lieux de leur secteur et, d'autre part, à l'action prévue par le département concerné. Ces mêmes services sont régulièrement visités par les équipes d'accompagnement de Targa pour compléter et préciser les données obtenues.
- Le Forum du diagnostic où les représentants de tous les acteurs locaux ont été invités pour discuter, amender et proposer des solutions à l'état des lieux établi. Il faut signaler qu'une synthèse de cet état des lieux centrée sur les indicateurs caractérisant le territoire a été, préalablement à ce forum, remise à tous les acteurs locaux.
- La mise en cohérence provinciale qui réunit au niveau de la province tous les Présidents et Secrétaires Généraux des Communes relevant de la province ainsi que tous les responsables provinciaux des départements et institutions étatiques et privés ainsi que les représentants de la Société Civile. Comme préalable à cette réunion de mise en cohérence,

un fonds de dossier comprenant tous les cadres logiques opérationnels des communes, des notes de synthèse analysant les résultats obtenus par Cercle (échelon intermédiaire entre préfecture/province et caïdat) et pour toute la Province est remis à tous ces acteurs. Généralement cette réunion de mise en cohérence est suivie par des ateliers de travail par Cercle où les services extérieurs de l'Etat examinent minutieusement les programmations des communes au niveau du chiffrage et au niveau de la conformité avec les politiques publiques mises en œuvre.

Malgré ces moments forts d'implication, parfois forcée certes, les services extérieurs de l'Etat restent généralement sceptiques et même parfois agacés par cette nouvelle démarche qui bouscule leurs habitudes de travail. Cette nouvelle exigence des collectivités locales de partage de l'information et même de droit de regard sur leur propre programme est interprétée comme une ingérence et une limitation de leurs prérogatives techniques. De plus, la demande de fournir des informations sur l'action des départements ministériels à l'échelle de trois ans pose souvent des problèmes dans la mesure où une majorité de ces services, exception faite des grands programmes nationaux comme le PNRR, ne disposent que d'une programmation annuelle. Ce constat explique partiellement la part prépondérante du financement qui reste à confirmer.

La ventilation de la totalité du programme d'investissement déjà décrit ci-dessus selon les opérateurs de développement sollicités pour le financement (excepté la part à rechercher pour laquelle aucun partenaire n'est encore identifié) est présentée dans le graphe ci-dessous.



Sans surprise, et conformément à la prédominance du domaine du désenclavement, déjà décrit ci-dessus, c'est le Ministère de l'Équipement et du Transport qui est l'opérateur le plus sollicité de la région. La demande de financement dépasse 1.6 Milliards de dirhams sur trois ans dont le tiers est totalement confirmé. Le département de l'Éducation Nationale est le second opérateur le plus sollicité à l'échelle de toute la région pour un montant dépassant le Milliard de dirhams et dont près de la moitié est confirmée par ce département. La commune est le troisième acteur financier du développement de son territoire.

D'une manière générale, la demande vis-à-vis des acteurs sectoriels reste largement prédominante. L'offre en projets adressée à l'État est estimée à plus des 2/3 de l'offre globale. Cette catégorie d'acteurs englobe les départements, les hauts commissariats, les offices, les régies autonomes, les opérateurs et agences spécifiques. Les programmes transversaux cofinancés par plusieurs structures administratives ont été également intégrés dans cette catégorie d'offre (l'INDH notamment).

Il est à préciser que les projets programmés ont pris en compte les compétences de chaque acteur étatique et qu'un certain nombre de projets concernent plusieurs établissements en même temps. Ce cofinancement s'intègre dans la continuité d'une pratique déjà en cours, mais qui nécessite encore beaucoup d'efforts pour permettre aux services de l'État de développer des stratégies d'intervention basées sur les besoins réels des citoyens et de passer progressivement d'une programmation selon une logique sectorielle à une logique territoriale.

Dans cette logique, le conseil de la région est appelé à jouer un rôle de coordination et d'arbitrage, nettement plus marqué qu'actuellement, en établissant un mécanisme de gestion des ressources financières émanant de ces départements afin de les redéployer par la suite pour couvrir équitablement les demandes.

Cette conclusion concerne les collectivités des différentes échelles qui ont un rôle consultatif et délibératif à jouer pour les affaires qui leur sont attribuées, mais concerne, notamment, le conseil de la région en raison de ses prérogatives en matière de gestion économique et en raison de son pouvoir de veille pour l'application des lois et règlements des finances relevant des niveaux territoriaux infrarégionaux.

Quant à la demande adressée aux acteurs territoriaux (englobant le conseil de la région, les conseils des Provinces et ceux des communes), elle est en progression sensible et atteint 20% de la demande globale.

Il faut noter la faible sollicitation du secteur privé dans le financement de ce programme d'investissement territorial dans la mesure où ces acteurs ne sont sollicités respectivement que pour 2% de l'enveloppe globale. Pourtant dans une optique d'ouverture des opportunités d'investissement notamment dans le secteur économique, l'apport du secteur privé pourrait combler la part de financement qu'il faut rechercher pour la mise en œuvre de projets inscrits dans les PCD.

La même situation peut être évoquée pour la coopération décentralisée ou internationale qui reste très peu sollicitée également (1% du montant global). Le contexte actuel et la dynamique de la démocratisation locale est très favorable pour nouer des partenariats notamment avec d'autres collectivités locales des pays du Nord. La Région de Tanger-Tétouan (RTT) dispose d'un cadre partenarial important avec la Région de Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA) depuis plus d'une décennie et qui porte sur le Parc Naturel de Bouhachem. Ce genre

d'opportunité peut être multiplié et la RTT peut jouer un rôle d'intermédiation pour les communes dans l'implication de la coopération décentralisée ou internationale.

## **II-5 Quelques enseignements tirés de cette première expérience**

Au-delà des constats émis concernant la faible diversification du programme d'investissement et la difficulté d'implication des autres acteurs de développement de nombreux enseignements ont été tirés de cette première expérience de planification conduite à l'échelle de toutes les communes rurales d'une Région.

De nombreuses difficultés rencontrées sont liées au fait que cette expérience a été conduite dans un contexte de réforme des collectivités territoriales largement inachevée. En effet, si la charte communale de 2009 a instauré ce principe de planification qui a donné lieu à des guides et à des décrets d'application, aucune suite concrète n'a été donnée aux réformes suggérées par la nouvelle constitution concernant la régionalisation avancée dont les textes sont toujours en préparation. De ce fait toute l'articulation régionale et provinciale de ces planifications communales n'a donné qu'une intégration à des échelles supérieures sans valeur ajoutée régionale et provinciale propre. En d'autres termes, il aurait fallu compléter cette intégration des PCD par des actions et des projets identifiés spécifiquement aux niveaux provincial et régional et créer une certaine synergie aussi bien intra qu'inter communale. Il s'agit en fait de passer d'une action d'intégration vers une action de planification provinciale mais surtout régionale selon le principe de la subsidiarité.

Le second retard altérant fortement cette dynamique de la décentralisation est celui qui caractérise le rythme de la déconcentration des services de l'Etat. En effet, le rythme des deux processus n'est pas le même, comme observé dans toutes les provinces concernées par l'accompagnement. Les services étatiques installés au niveau provincial ou régional n'étaient pas et ne sont toujours pas préparés et, encore moins, en mesure de s'impliquer dans cette démarche initiée par les communes. Dans toutes les réunions de mise en cohérence organisées dans les Provinces les responsables des services de l'Etat n'étaient souvent pas en mesure de négocier des solutions ou de donner des réponses, à moyen terme, aux attentes et aux questionnements des élus locaux malgré la forte implication et le poids de l'arbitrage des Gouverneurs.

A ce propos, l'administration provinciale notamment la Division des Collectivités Locales (DCL) doit être restructurée et mieux préparée pour accompagner ce changement radical de sa propre mission vis-à-vis des communes. En matière d'accompagnement de la planification communale, c'est au niveau de la Province que le travail d'analyse et d'identification de la valeur ajoutée doit être mené avec les services techniques compétents. C'est aussi à ce niveau que, dans un premier temps, peuvent être identifiées et négociées les tendances d'intercommunalité. Or, ces compétences techniques ne sont pas encore prises en considération par les services provinciaux et les cadres de la DCL sont, pour le moment, complètement dépassés et totalement désarmés face à cette nouvelle dynamique communale.

## **II-6 Quelques indicateurs de bonne gouvernance économique**

La question finale qui se pose à tous les acteurs est celles de la faisabilité et de l'opérationnalité de ce programme d'investissement dans le contexte national et régional actuel et malgré toutes les insuffisances relevées dans ce rapport. Ce triplement de l'engagement financier des communes à travers les PCD, cet effort d'intégration territoriale de l'action de l'Etat mais surtout ce repositionnement de la collectivité locale au centre du développement de son territoire sont-ils réalistes et seront-ils traduits concrètement sur le terrain et acceptés notamment par les autorités et les services de l'Etat ?

Aucune réponse globale à toutes ces questions n'est possible au stade actuel. Il faut attendre l'éclaircissement de l'horizon des réformes constitutionnelles, promises pour très bientôt, notamment celles concernant la régionalisation avancée. Cependant le triplement de l'engagement des communes suscite quelques commentaires.

Il faut tout d'abord rappeler que cette multiplication par 3 de l'engagement est une moyenne calculée à l'échelle des 96 communes d'étude. L'examen au cas par cas de toutes ces communes montre que les communes dites "riches" ont saisi l'opportunité du PCD pour s'engager très fortement dans leur programme d'investissement territorial. Par contre, les communes dites "pauvres" sont restées souvent au niveau d'avant le PCD. Cette notion de communes dites "riches" ou dites "pauvres" a été fixée pour le besoin de cette étude par deux déterminants financiers qui sont l'autonomie financière et l'épargne des communes. Il est évidemment réducteur de rendre compte de la richesse d'une commune sur la base de ces deux indicateurs mais visiblement d'un point de vue comptable la majorité des Présidents des communes détermine le niveau de son engagement sur la base de ces deux indicateurs.

L'autonomie financière rend compte des ressources propres des communes par rapport aux transferts de l'Etat (TVA et autres). Ces ressources propres sont générées soit par une fiscalité locale soit par des revenus conjoncturels ou à périodicité irrégulière (comme les coupes forestières pour les communes limitrophes aux forêts). Dans la région de Tanger-Tétouan, la majorité des communes affiche une autonomie financière faible ne dépassant guère 36% (certaines présentent une autonomie financière frôlant 0%) demeurant, largement, dépendantes des transferts de l'État. Pour ces communes, même le recours à l'emprunt devient difficile, puisque les prêts sont remboursés par le biais des ressources propres.

Seules 20% des communes enregistrent des taux d'autonomie importants dépassant 100% et qui pouvant atteindre, pour certaines, 200%. Généralement ces communes ont été très ambitieuses dans leur programmation.

L'épargne, qui est le résultat de l'accumulation des excédents, représente une somme relativement importante au niveau de la Région puisqu'elle se situe à près de 2 millions de dirhams en moyenne par commune. Seulement 5% des communes ont une épargne qui dépasse 8 millions de dirhams. Le tableau ci-dessous synthétise au niveau de la région Tanger-Tétouan (sans prendre en compte la Préfecture de Mdiq Fnideq pour laquelle les données ne sont pas disponibles) les données relatives à l'épargne des communes.

<b>Epargne totale (dhs)</b>	<b>Epargne moyenne par commune (dhs)</b>	<b>Epargne communale Max (dhs)</b>	<b>Epargne communale Min (dhs)</b>
<b>185 798 692</b>	<b>1 935 403</b>	<b>20 083 867</b>	<b>102 136</b>

Il est important de souligner que la quasi-totalité des communes ont du mal à mobiliser leur épargne pour l'injecter dans leurs programmes d'équipement. Il est même difficile de savoir si les 185 millions de dirhams d'épargne cumulés ont une existence réelle ou s'il s'agit simplement d'un jeu d'écriture symbolisant une richesse virtuelle des communes. A chaque programmation de cette épargne par les communes, la tutelle, semble-t-il, complique l'exécution effective de cette programmation ce qui entraîne son report d'année en année. L'enquête menée actuellement auprès des différents acteurs des collectivités et autorités locales place cette question d'épargne au centre des entretiens pour mieux cerner cette question et pour tenter de comprendre le devenir de cette épargne

communale.

En fin de compte cette épargne n'a pas lieu d'être. Elle est le résultat d'un excédent budgétaire de communes dont les besoins en investissement et amélioration des services sont énormes. Comment des communes pauvres et avec des besoins importants arrivent-elles à dégager des excédents budgétaires ? En fait, dans le contexte de nos communes c'est l'absence d'épargne qui serait un signe d'une gestion locale dynamique. Ces excédents seraient-ils les conséquences d'une mauvaise gestion par les élus ou bien d'un dysfonctionnement de tout le système de gestion archaïque et alourdi par une tutelle laissant peu de liberté d'action aux élus locaux ? Quelle que soit la réponse, la réduction progressive avec le temps de ce taux d'excédent constitue certainement un premier indicateur d'amélioration de la gestion financière et économique des communes.

Le second indicateur serait, sans conteste, l'autonomie financière des communes non seulement par sa valeur mais aussi par la diversification des sources de financement qui la composent. L'autonomie financière telle qu'elle est utilisée actuellement est calculée uniquement par rapport aux chiffres globaux des ressources propres. Elle ne donne aucune indication sur la nature de ces sources et surtout sur leur pérennité. Une commune ayant eu des revenus issus des coupes forestières tous les quatre ans est traitée de la même façon qu'une autre ayant des revenus d'un grand souk hebdomadaire de dimension régionale ou celle qui a fait un investissement économique rentable sur son territoire. Une réflexion est actuellement menée pour introduire le facteur de régularité des revenus dans un nouveau taux d'autonomie financière.

Un troisième indicateur de bonne Gouvernance financière et économique serait défini par un Taux d'Engagement de la Capacité d'Endettement (TECE) des communes. La capacité d'endettement rend compte de ce que la commune peut mobiliser comme prêt sans mettre en cause sa solvabilité. De nombreuses communes malgré une grande capacité d'endettement n'ont pas recours à des prêts pour financer leurs besoins en infrastructure, condition essentielle pour instaurer une vraie dynamique de développement local.

D'autres indicateurs de suivi, plus classiques, de la gestion du programme d'investissement communal sont incorporés dans le Système d'Information Communale (SIC) notamment dans le tableau de bord généré par le SIC.

## **III - Le PCD comme outil de gestion amélioré**

### **III - 1 Cadre général**

Cette partie revient plus en détail sur la nouvelle approche de planification et de la construction d'une vision stratégique qui a été adoptée pour conduire le processus dont une partie des résultats a été analysée dans les deux chapitres précédents. Cette nouvelle approche est entendue comme un moyen d'interaction politique locale qui met l'accent sur la participation de la population et des représentants locaux dans le processus de prise de décision et sur la prise en compte de la dimension territoriale du développement.

Cette volonté se retrouve dans les amendements apportés à la Charte communale en 2009, qui renforcent et précisent davantage le rôle des conseils communaux en matière de développement socio-économique local. Cette réforme confère aux communes la compétence d'élaborer et de mettre en œuvre leur Plan Communal de Développement (PCD), qui selon l'article 36 de la Charte communale, décrit pour six années, dans une perspective de développement durable et sur la base d'une démarche participative prenant en considération notamment l'approche genre, les actions de développement dont la réalisation est prévue sur le territoire de la commune. Dans ce cadre, l'instauration d'une culture de la planification stratégique est une des priorités de la Direction Générale des Collectivités Locales (DGCL) dans sa stratégie « La commune à l'horizon 2015 ».

Le renforcement, ainsi engagé, vers une décentralisation plus effective au profit du développement local et de la maîtrise du territoire et de ses ressources, nécessite un accompagnement des collectivités locales en matière de planification stratégique. Un Programme d'appui et d'accompagnement à l'élaboration des PCD, mené en partenariat par la DGCL, l'Agence pour la Promotion et le Développement du Nord (APDN) et l'Association Targa-Aide, est en cours de réalisation avec l'ensemble des communes rurales et des municipalités de moins de 35 000 habitants des provinces et préfectures de la région Tanger-Tétouan, et des provinces de Taounate, Taza et Guercif, et met en application cette nouvelle démarche en accompagnant les communes dans l'exercice de la planification.

Au niveau de la région Tanger-Tétouan, le programme couvre 7 provinces et préfectures et 95 communes, réparties de la manière suivante : Larache (17), Tanger-Assilah (8), Fahs-Anjra (7), Tétouan (18), M'diq/Fnideq (2), Chefchaouen (27) et Ouezzane (16). On compte une seule commune urbaine, Gzenaya dans la préfecture de Tanger-Assilah. Il s'agit donc de l'ensemble des communes rurales et municipalités de moins de 35 000 habitants de la région, à l'exception de 4 communes rurales (Lkhaloua, Had El Gharbia et Sidi Lyamani, préfecture de Tanger-Assilah ; BniIdder et Bghaghza, province de Tétouan) et 2 petites municipalités (Assilah, préfecture de Tanger-Assilah ; et Oued Laou à Tétouan), communes accompagnées par un autre programme pour l'élaboration de leur PCD.

## **III - 2 Objectifs et principes de l'appui et de l'accompagnement à l'élaboration des PCD**

### **III-2-1 Objectifs de l'appui**

L'objectif poursuivi à travers l'appui et l'accompagnement à l'élaboration du PCD est de réduire progressivement l'écart qui existe entre les objectifs généraux de la loi qui fait obligation à chaque commune de se doter de son PCD et la modicité des moyens humains (notamment les compétences requises) et matériels souvent réduits dont dispose la commune.

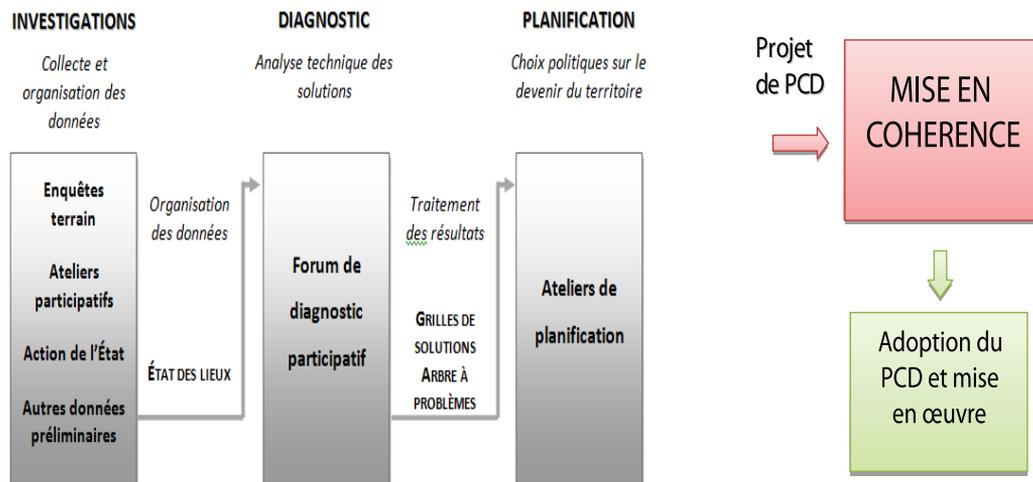
Il s'agit par là de faire en sorte que la commune s'approprie la démarche d'élaboration du PCD telle que tracée dans le Guide d'élaboration du PCD de la DGCL, à travers l'implication de ses élu(e)s et l'amélioration du niveau d'opérationnalité de certains membres de son personnel et de certains membres de la société civile ayant un ancrage local. Ainsi, la commune, deviendra capable de conduire l'actualisation des données principales de cette opération dans des phases ultérieures.

Cette appropriation ne peut être donnée une fois pour toute, mais s'acquiert de manière progressive avec l'expérience concrète et est, par conséquent, tributaire des capacités en relais locaux (au sein des communes et des DCL au niveau provincial) à mobiliser à cet effet.

### III-2-2 Principes de la démarche

- «FAIRE FAIRE» : Maîtrise d’ouvrage du processus d’élaboration du PCD assurée par la commune
- «INTERNALISATION» : Affirmation de la place de l’élu(e) et du citoyen en s’appuyant sur les ressources et capacités locales
- «TRANSFERTS DE COMPÉTENCES» : Instauration d’une culture pérenne de planification stratégique locale au-delà du PCD
- «PARTICIPATION» : Implication de tous les segments de la société locale, large concertation des populations à l’ensemble du processus
- «INTÉGRATION DES ACTIONS» : Établissement de programmes cohérents de développement assurant une complémentarité entre les composantes du développement durable

### III - 3 Processus de l’appui à l’élaboration des PCD



Le processus, lors de son élaboration, a été conçu pour opérationnaliser d’une façon effective les principes présentés ci-haut et pour assurer l’inclusion des préoccupations des populations dans la programmation finale du PCD. Il aménage aussi, comme détaillé dans le chapitre précédent, des espaces et des moments d’implication des services extérieurs de l’Etat (phase d’investigation, phase du diagnostic mais surtout phase de mise en cohérence).

Concernant la participation des populations dans ce processus, elle est concrétisée essentiellement par les ateliers inter-douars (ou ateliers de quartiers pour l'urbain) où, grâce à une animation adaptée, les résultats de la phase d'investigation sont présentés et discutés avec la population d'un groupement de douars relevant généralement d'une seule circonscription électorale (quartier ou groupement de quartiers d'une circonscription pour le cas de l'urbain). Par la suite, les problèmes, entravant les bonnes conditions de vie de ces populations, sont identifiés et classés, selon quatre ou cinq axes de développement, dans une grille préétablie. A chaque problème identifié une ou plusieurs solutions sont proposées et consignées dans la même grille. Cette grille convertie en poster et associée aux autres issues de tous les ateliers inter - douars (généralement 4 à 5 par commune pour les hommes et autant pour les femmes) et ateliers thématiques (ateliers des jeunes, ateliers socioprofessionnels... etc.) traversent la totalité du processus et sont affichées dans toutes les réunions et tous les forums et ateliers organisés le long du processus.

Ainsi lors de l'atelier de planification, les élus disposent, pour prendre leurs décisions et établir leur programmation, de tous les produits issus tout au long du processus à savoir : les grilles des ateliers inters douars, les grilles de solutions du forum de diagnostic, l'arbre à problèmes et bien sûr le rapport d'état des lieux et celui du diagnostic. En connaissance de tous ces éléments le conseil communal prend souverainement sa décision dans l'établissement de sa programmation. Compte-tenu du fait que la décision finale n'est pas partagée, cette forme de participation des populations s'apparente plus à une concertation organisée.

Dans la conception théorique de ce processus, il a été prévu que les ateliers inter-douars, organisés au niveau des circonscriptions électorales devaient être animés par l' élu local de la même circonscription. L'objectif initialement recherché était de repositionner l' élu local au centre de cette concertation et d'en faire le porteur et le défenseur du dossier des doléances de ses administrés. Il a vite fallu déchanter devant le refus de nombreux élus à prendre en charge cette animation qu'il a fallu confier à des animateurs externes formés à cette tâche. Les raisons de ce refus sont dues au fait que la plupart des élus locaux n'ont pas obtenu un suffrage majoritaire de leur corps électoral. Dans le mode de scrutin, à un seul tour, adopté pour les élections locales, un candidat peut être élu par une minorité quand plusieurs candidats sont en course pour le poste. Ainsi dans certains cas, l' élu refuse de se présenter devant la population de sa circonscription, surtout dans le sillage d'une campagne électorale dont les

blessures ne se sont pas cicatrisées, sachant que 70 à 80% du corps électoral n'a pas voté pour lui.

### **III - 4 Aspects transversaux**

#### **III-4-1 Opérationnalisation de la démarche**

La démarche proposée pour l'élaboration des PCD mise en œuvre dans le cadre de ce programme découle du Guide d'élaboration des PCD et du Manuel de procédures administratives conçus par la DGCL pour accompagner ce processus, des expériences de Targa dans le domaine, et d'une réflexion constante menée par les équipes du programme. L'objectif était de proposer aux acteurs responsables et impliqués dans la réalisation des PCD une démarche de travail concrète, tout en permettant qu'ils se l'approprient, en garantissant sa flexibilité d'application face aux multiples particularités locales. Afin d'établir un référentiel commun à tous ces acteurs, une batterie d'outils a été développée à cet effet.

Sur le plan méthodologique aussi, que ce soit préalablement à la réalisation de chaque étape (élaboration des guides et outils), ou pendant, ou encore après sa mise en œuvre (évaluation et réajustement), l'expérience de terrain alimente continuellement la méthodologie, lui conférant ainsi un caractère itératif et mettant en application le principe de capitalisation, tel que voulu par les fondements de la démarche.

#### **III-4-2 La formation des acteurs locaux**

Chaque étape prévoit par ailleurs des formations dispensées au bénéfice des acteurs responsables de sa réalisation. Outre les rencontres de sensibilisation ayant fait l'objet d'explications détaillées de la démarche, d'autres formations ont été faites tout au long du processus : sur le SIC (Equipe Technique Communale, Division des Collectivités Locales, services informatiques provinciaux), les enquêtes (enquêteurs, Equipe Technique Communale), la méthodologie de rédaction des états des lieux (rédacteurs, secrétaires généraux), la gestion et l'analyse des finances locales (secrétaires généraux, régisseurs des centres et municipalités), etc. Ces formations sont couplées à un travail de suivi de proximité sur le terrain, qui permet de fournir à chaque commune, en fonction de ses besoins, l'appui adéquat.

### **III - 5 Les difficultés liées à la conception et à la mise en œuvre des PCD**

L'exercice d'appui à la planification mené jusqu'à présent permet de tirer un premier bilan des aspects pour lesquels la mise en œuvre de la démarche d'élaboration des PCD rencontre des limites et des difficultés.

#### **a) Au niveau des communes et des organes de gouvernance**

*Bien que ce soit un enjeu important pour la démarche, une défaillance d'implication est observée au niveau de certains acteurs clé du processus de planification à l'échelle communale et à l'échelle provinciale :*

##### **A l'échelle communale**

Les élu(e)s ont démontré qu'ils portent un intérêt croissant à l'exercice de planification. De manière générale pourtant, leur implication reste faible au vu de la responsabilité qui leur incombe dans cet exercice. Au-delà des rencontres d'information et de sensibilisation organisées au lancement du processus, leur engagement effectif est relativement faible lors de l'étape d'enquête de terrain, au cours de laquelle l'élu(e)s se doit de jouer un rôle d'interface avec les habitants de sa circonscription (accompagnement des enquêteurs, information, mobilisation), ainsi que lors de la tenue des ateliers inter-douars (mobilisation des populations, participation active, animation). Bien que le constat puisse être extrêmement variable entre communes et qu'il soit donc à nuancer, l'implication des élu(e)s dans l'opérationnalisation du processus de planification reste encore faible.

Concernant les élues femmes plus particulièrement, leur participation aux affaires de la commune et au processus reste particulièrement fragile. Leur modalité d'élection, sur listes séparées, ne leur permet pas de jouer pleinement leur rôle de mobilisation des populations d'une circonscription électorale. Il a été permis de constater une présence satisfaisante des élues au cours des différents ateliers de lancement et de sensibilisation, mais cette présence est bien souvent réduite au statut d'auditrice ; les prises de paroles ou de position des élues lors des réunions publiques sont extrêmement faibles. Les éléments d'explication de cette situation sont à rechercher dans le caractère nouveau de l'entrée des femmes en politique, ce dont découle un certain manque d'expérience, couplé à la dominante masculine agissant dans ce domaine.

Certaines réticences sont également observées au niveau des équipes techniques communales. Les membres de l'équipe nommés par le Président ne sont pas tous actifs. Le travail se concentre souvent sur une minorité de membres réellement opérationnels. De manière générale, les ETC ont souvent exprimé leurs craintes face à la démarche et les tâches qui leur incombent, considérées comme une importante charge de travail supplémentaire, et parfois comme difficilement assimilables. Cela s'est particulièrement ressenti pour l'animation des ateliers inter-douars.

Les Commissions de Parité et d'Égalité des Chances (CPEC) et les Comités Communaux de Planification Participative (CCPP), instaurés respectivement par la Charte communale et le Guide de la planification de la DGCL, sont des organes associés à la planification qui ont été créés dans la majorité des communes ciblées par le programme, mais qui ne sont encore que faiblement investis, que ce soit au niveau de la mobilisation effective de leurs membres pour les tâches qui leur incombent (mobilisation des populations, réflexion sur l'intégration du genre, etc.), que de leur participation aux rencontres.

Quant aux citoyen(ne)s, que la démarche se veut de replacer au cœur de l'action locale, leur implication reste également variable, fréquemment contrainte par manque de confiance envers les institutions politiques et leurs représentants, couplée à un manque de communication généralisé de la part des responsables locaux à leur égard.

### *A l'échelle provinciale*

L'implication des Divisions des Collectivités Locales (DCL) s'avère également variable en fonction des provinces. Elles doivent pourtant assurer l'encadrement des communes dans leur processus de planification et la cohérence globale des actions. Outre un manque d'intérêt marqué chez certaines, d'autres manquent de moyens et de personnel pour suivre le processus dans toutes les communes d'une province.

Les services déconcentrés de l'État sont eux aussi marqués par une participation certes variable, mais globalement faible. Sollicités par les communes, lors de l'étape d'état des lieux, pour leur transmettre des données, notamment celles relatives aux projets en cours et programmés dans leur secteur, les services extérieurs ne font pas toujours preuve de collaboration. De nombreuses informations manquent encore aux communes, et ceci notamment, malgré la mobilisation effectuée par les gouverneurs. C'est au moment de la mise en cohérence que leur implication devient parfois plus concrète.

Le Comité Technique Provincial (CTP) ainsi que l'Équipe Provinciale d'Appui (EPA) ne sont pour le moment pas impliqués, leur rôle résidant pourtant dans l'assistance technique et la facilitation de la coordination entre les différentes parties prenantes.

## **b) Au niveau du processus : la démarche et les outils méthodologiques**

### *La difficile prise en compte du genre*

La prise en compte de l'approche genre est d'une nécessité capitale afin de garantir des mécanismes de planification et des résultats durables et inclusifs ; la Charte communale le stipulant par ailleurs clairement. Elle s'avère pourtant être l'une des difficultés majeures rencontrées.

Entendue comme une dimension transversale, la démarche s'attache à l'intégrer à toutes ses étapes. Ceci passe en premier lieu par la sensibilisation à l'approche genre, jusqu'à l'explication, dès l'étape de lancement, de ses fondements. Sa prise en compte est ensuite réalisée et facilitée grâce aux informations collectées (à travers les enquêtes menées auprès des ménages et des douars) qui, suite à leur saisie dans le SIC fournissent une information différenciée par sexe sur la population et ses conditions de vie socio-économiques.

Les ateliers inter-douars garantissent eux aussi la prise en compte du genre, à travers l'expression de l'avis des femmes sur toutes les thématiques liées aux conditions de vie locales, ainsi que sur les besoins qui leur sont propres. Ceci se matérialise autant au cours des ateliers inter-douars « classiques », lorsque la mixité est effective, que par la tenue d'ateliers participatifs réunissant des femmes uniquement. Les résultats de ces ateliers montrent une participation très qualitative des femmes, qui disposent d'une forte capacité à proposer des solutions concrètes et réalistes, et à aborder des thèmes comme la sécurité, la participation citoyenne, les affaires de l'enfant (viol des enfants, mariage des filles mineures, etc.).

La collecte de toutes ces données permettent ensuite d'établir un état des lieux, dans lequel la dimension genre est analysée pour chaque thématique.

La démarche se heurte pourtant à de fortes difficultés pour une prise en compte effective du genre. Des résistances ont été observées de la part des Conseils communaux quant à la tenue d'ateliers inter-douars femmes, pouvant parfois aller jusqu'au refus. On a pu constater l'effort nécessaire de sensibilisation à la prise en compte du genre, qui se doit d'être une constante, tout au long

du processus. Les ateliers inter-douars femmes ont par ailleurs pâti de la faible représentativité des femmes.

Les mécanismes utilisés pour intégrer l'approche genre dans la démarche de planification, bien que parfois déjà difficiles à concrétiser, s'avèrent encore insuffisants, et nécessitent encore une réflexion méthodologique importante pour être développés dans la poursuite du processus.

### ***Le manque de mécanismes pour la prise en compte des jeunes***

La zone est caractérisée par une tendance démographique globale allant vers une diminution des tranches d'âges les plus jeunes, au profit d'une proportion de 20 à 25 % de la tranche d'âge des 15-24 ans. Part importante de population, la jeunesse est en contrepartie très fortement touchée par le chômage. Elle constitue pourtant un acteur incontournable du développement local. La démarche d'organiser des ateliers spécifiques aux jeunes, au même titre que les ateliers inter-douars, n'a toutefois que rarement été entreprise par les communes. Le SIC, qui par ailleurs consacre tout un chapitre à l'enfance, ne distingue pas particulièrement les conditions de vie des jeunes. Leurs problématiques spécifiques ne sont qu'insuffisamment abordées dans les rapports d'état des lieux.

### ***Les faiblesses informatiques de certaines communes et défaillances du SIC***

En premier lieu, l'utilisation du SIC se heurte à la faiblesse des capacités informatiques de certaines communes, spécialement en matière d'équipements et de connaissances en manipulation de l'outil informatique. Face à l'impossibilité même d'installer le SIC dans certains cas, les communes concernées ont dû procéder à l'achat d'ordinateurs, retardant parfois la mise en place et l'utilisation du SIC dans ces communes.

Au niveau du SIC lui-même, son utilisation à grande échelle, en l'occurrence son installation, la formation des cadres communaux à sa gestion, et son utilisation même, et ce dans l'ensemble des communes concernées par le programme, a fait apparaître un certain nombre de dysfonctionnements dans le système. En effet l'application génère des erreurs, et fait preuve de plusieurs défauts de conception à son utilisation. Ceci pourrait s'expliquer par la faible maturité du SIC et sa première expérimentation à une telle échelle.

## Conclusion

Depuis la réforme de la charte communale de 2009, les collectivités territoriales se sont engagées dans un nouveau processus de planification territoriale centré sur la responsabilisation des élus (es) et basé sur la concertation avec tous les acteurs locaux. Les valeurs ajoutées indéniables de ce processus résident d'une part dans l'établissement d'un état des lieux des territoires conduisant à un diagnostic partagé et, d'autre part, dans l'intégration des actions des services extérieurs et des autres acteurs du développement dans les programmations communales, donnant ainsi une vision globale de l'action de l'Etat sur les territoires des communes.

Cette première expérience de planification territoriale, même étalée sur près de trois ans, reste encore à consolider et un effort d'accompagnement des acteurs locaux doit être maintenu pour établir d'une façon pérenne, la culture de la planification dans la pratique des élus.

Ce début de décentralisation n'a pas été suivi par une déconcentration des départements techniques de l'Etat dont les centres de décision restent encore fort centralisés et inaccessibles. Cette difficulté à répondre aux sollicitations locales explique, en partie, la faible implication de ces services dans le processus de planification.

La DGCL a eu le mérite de lancer ce processus dans le cadre d'une stratégie d'autonomisation des communes à l'horizon de 2015. Mais sur le terrain, la tutelle demeure contraignante et omniprésente, réduisant, ainsi, la mission d'animation que doivent jouer les communes dans l'animation du développement de leur territoire.

À ces contraintes, s'ajoutent la faiblesse des ressources humaines notamment sur le plan de la formation et de la qualification, et la pénurie en matière de ressources financières des communes, qui réduit leur contribution aux programmes d'investissement, et corrobore l'incertitude des projets qu'elles ont planifié.