



Guide sur les pratiques de bonne gouvernance économique et financière des collectivités territoriales au Maroc



British Embassy
Rabat

Publication : **Collectif Démocratie et Modernité**
5 rue des Asphodèles, 2^{ème} Étage, Appt.3 - Casablanca / Maroc
Tél/Fax : +212 (0)5 22 25 15 02
Email : ascdmprojet@gmail.com
Site web : 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
Site web : www.targa-aide.org

Depôt légal : 2013-MO-3400
ISBN : 978-9954-9241-4-3
Conception et Impression : **ZITO-MNR** s.a.r.l
Edition : 1^{ère} édition Septembre 2013

SOMMAIRE

Liste des acronymes	7
Préambule.....	9
1. Contexte et problématique.....	9
2. Finalité du guide.....	11
2.1 A qui est destiné ce guide ?.....	11
2.2 Fonctions du guide.....	11
2.3 Contenu.....	11
Partie I. Définitions et enjeux de la gouvernance économique et financière des collectivités territoriales.....	13
1. Contenu de la gouvernance économique et financière des collectivités territoriales.....	15
1.1 La décentralisation : préalable de la gouvernance économique et financière locale.....	15
1.2 Principes et fondements de la gouvernance économique et financière.....	16
2. La planification stratégique communale : principes et fondements.....	22
2.1 Que signifie la planification stratégique d'une commune?.....	22
2.2 Quels sont les principes de la planification?.....	23
3. Le processus d'élaboration du Plan Communal de Développement.....	24

4. L'intégration de la commune dans le développement économique.....	26
5. Le budget communal : principes et règles de base.....	27
5.1. Qu'est-ce le budget communal ?.....	27
5.2. Quel est le cadre juridique de la gestion financière de la commune ?.....	28
5.3. Quelles sont les composantes du budget et leur interrelation ?.....	28
5.4. Quelle est la mission du budget ?.....	29
5.5. Quelle est la procédure d'élaboration du budget communal ?.....	29
5.6. Quelles sont les variables à prendre en considération dans l'élaboration du budget (à titre indicatif) ?.....	29
5.7. Quel est le cycle du budget communal ?.....	30
5.8. Quel est l'intérêt du suivi de l'exécution du budget.....	31
6. Contribution du suivi-évaluation à la gouvernance économique et financière : définition et principes de base.....	32
6.1. Quelles distinctions entre le suivi technique et financier, du suivi-évaluation et de l'évaluation des projets ?.....	32
6.2. Quelle est la finalité de l'évaluation des projets ?.....	33
6.3. Quel est l'apport des indicateurs ?.....	34
Partie II. Pratiques pour améliorer la gouvernance économique et financière des collectivités territoriales.....	35
1. Identification des besoins et planification communale.....	37
1.1 Préalables à la planification stratégique communale.....	38
1.2 L'implication des acteurs clés et la participation citoyenne dans le processus de planification, des processus à renforcer.....	40
1.3 La place de la femme et des jeunes dans le processus de planification, à améliorer.....	43

1.4 Des faiblesses organisationnelles à dépasser.....	46
1.5 Le partenariat et la coopération à développer.....	47
2. Gouvernance financière communale.....	48
2.1. Élaboration, validation et exécution du budget.....	48
3. Organisation et gestion des ressources locales.....	56
3.1 Gestion des ressources humaines.....	57
3.2 Les ressources financières.....	60
3.3 Le patrimoine communal.....	63
4. Suivi-évaluation des réalisations et évaluation des projets communaux.....	65
4.1 Suivi-évaluation des réalisations.....	65
4.2 Évaluation des projets.....	67
Bibliographie.....	71

LISTE DES ACRONYMES

CC	: Conseil Communal.
CCPP	: Comités Communaux de Planification Participative
CPEC	: Commission de Parité et d'Égalité des Chances
CT	: Collectivités Territoriales
DGCL	: Direction Générale des Collectivités Locales
DLC	: Direction des Collectivités Locales
EB	: Excédent Budgétaire
FEC	:Fonds d'Équipement Communal
GEF	: Gouvernance Economique et Financière
GRH	: Gestion des Ressources Humaines
ONG	: Organisation Non Gouvernementale
PCD	: Plan Communal de Développement
PDES	: Plan de Développement Economique et Social Communal
RH	: Ressources Humaines
SG	: Secrétaire Général
SIC	: Système d'Information Communal
SIG	: Système d'Information Géographique

PRÉAMBULE

1. CONTEXTE ET PROBLÉMATIQUE

Au cours de ces dernières années, le Maroc s'est engagé dans un processus de réformes, articulées autour de la consolidation des droits de l'Homme, du renforcement des libertés publiques et du renouvellement institutionnel afin de mettre en place un climat politique favorisant l'évolution de la société marocaine vers le développement humain. Des réformes globales sont initiées pour améliorer la gouvernance notamment, dans les domaines de la justice, de la modernisation des administrations publiques, de l'approfondissement de la décentralisation et de la déconcentration administrative. Le projet de la régionalisation avancée complète ces réformes. La nouvelle constitution vient consolider les acquis en mettant en place un référentiel juridico-institutionnel qui garantit le respect des libertés et des droits fondamentaux universels. Elle consacre, la séparation des pouvoirs, l'indépendance de la justice, la démocratie citoyenne et participative et l'égalité entre les hommes et les femmes.

La constitution renforce le rôle de la société civile et de sa représentativité dans les instances de gouvernance. Elle met l'accent, plus particulièrement sur « **la bonne gouvernance des politiques publiques, l'importance de leur évaluation, la transparence, la participation citoyenne, la consultation et le droit à l'information des citoyens sur la gestion des affaires publiques** ».

Dans ce renouvellement institutionnel et juridique, le processus de décentralisation retient un intérêt particulier avec les révisions successives et l'adaptation des textes de base qu'il a connu dont celles de la charte communale (2002, 2003 et 2009).

La commune, cellule de base de la démocratie locale, a connu une amélioration continue de son statut depuis 1960 (Dahir du 23 juin 1960). Elle est aujourd'hui investie de larges prérogatives relatives à la conception, la programmation et à la mise en œuvre d'actions de développement économique, social et culturel

sur son territoire. La charte a rendu obligatoire l'élaboration, par le Président de la commune, d'un plan de développement selon une approche participative et qui respecte l'approche genre. De la même façon, le rôle et le statut des élu(e)s ont été améliorés, les instances de gouvernance renforcées et leurs rôles précisés, le statut du secrétaire général amélioré et les finances locales révisées et consolidées.

Durant ces 3 dernières années, plusieurs programmes d'appui ont été initiés pour accompagner les communes dans la mise en place d'un système de planification stratégique (plan communal de développement) contribuant ainsi au renforcement de la décentralisation, par la confirmation du rôle des collectivités territoriales et l'ancrage de la démocratie locale.

Cette expérience a permis d'obtenir différentes avancées. 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, inscrivant ainsi l'action publique locale dans une vision globale et partagée avec les acteurs locaux. Les capacités des élu(e)s et du personnel communal ont été renforcées, l'organisation et le fonctionnement améliorés, des réseaux de collaboration et de concertation entre acteurs (élu(e)s, services déconcentrés, secteur privé, société civile...) sont en cours de création (reste à les consolider), des partenariats sont initiés... le bilan de cette phase est plein d'enseignements et d'acquis.

Néanmoins, des points de vigilance, des éléments de risque et des faiblesses subsistent. L'expérience de la planification territoriale reste à consolider et l'effort d'accompagnement des acteurs locaux doit être maintenu pour établir d'une façon pérenne, la culture de planification dans les pratiques des élu(e)s et des acteurs locaux. Dans cette perspective, l'amélioration du système de gouvernance économique des communes contribue à une mise en cohérence de l'échelle de l'action avec celle de la décision. La question se pose en termes de cohérence et de performance de l'action communale.

Ce guide s'efforce de revoir de manière systématique les difficultés rencontrées par les communes qui entravent la mise en place d'une bonne gouvernance économique et financière et de proposer des actions d'amélioration. Dans cette optique, le guide présente les principes et les fondements de la gouvernance

économique des collectivités territoriales, de la planification stratégique communale, de la gestion budgétaire et financière des communes et du suivi-évaluation, tout en mettant l'accent sur les faiblesses identifiées et les éléments d'amélioration.

2. FINALITÉ DU GUIDE

2.1 A qui est destiné ce guide?

Ce guide s'adresse aux :

- ↳ **Elu(e)s**, dont le mandat est d'assurer le développement économique, social et culturel du territoire qu'ils administrent (communes rurales et urbaines de moins de 35000 habitants au Maroc).
- ↳ **Cadres et personnel communal** chargés d'apporter leurs compétences et leur appui technique à leur commune et de traduire les directives politiques en instructions administratives et techniques.
- ↳ **Acteurs locaux** (services déconcentrés de l'Etat, autorité locale, opérateurs économiques, société civile) qui participent et contribuent (de diverses façons) au développement de la gouvernance économique et financière (GEF) des collectivités territoriales.

2.2 Fonctions du guide

Le guide a pour vocation de rappeler les définitions des concepts, les principes de base et les références juridiques en relation avec la gouvernance économique et financière des communes (GEF), de mettre également la lumière sur les éléments de risque, les points de vigilance et de faiblesse qui entravent la bonne gouvernance économique et financière des communes et de proposer des actions d'amélioration ciblant les acteurs concernés.

2.3 Contenu

Le contenu prend appui sur l'expérience de la planification communale au Maroc. Centré sur la gouvernance économique et financière des collectivités territoriales, il a deux finalités :

- ↳ **Pédagogique** : sensibiliser les acteurs locaux sur les enjeux de la gouvernance économique et financière et ses apports à la décentralisation et à la démocratie locale.

- ↳ **Informatif** : mettre à la disposition des acteurs concernés par la GEF, des informations consolidées sur le référentiel (principes, définitions, composantes et bases), les limites et les pratiques d'amélioration de la GEF.

Ce guide est le fruit d'un premier travail de capitalisation de l'expérience d'accompagnement des collectivités territoriales lors du processus de planification stratégique, mené durant ces 3 dernières années. Il ne prétend pas aborder toutes les questions de la gouvernance économiques et financière et reste ouvert à toute amélioration future.

PARTIE

I

**DÉFINITIONS ET ENJEUX
DE LA GOUVERNANCE
ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE
DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

I. CONTENU DE LA GOUVERNANCE ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

1.1 La décentralisation : préalable de la gouvernance économique et financière locale

La gouvernance économique repose sur certaines valeurs universelles 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, les Collectivités Territoriales (CT), la société civile, le secteur privé et les opérateurs engagés dans le cadre de la coopération décentralisée.

La notion de « gouvernance » se rapporte à la manière de prendre les décisions puis de formuler et 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.

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 cohérents¹.

Pour la Banque Mondiale (2001)², 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 différentes.

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 Décentralisation.

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 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 élu(e)s 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).

1.2 Principes et fondements de la gouvernance économique et financière

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

Parmi les fondements de la gouvernance économique, on peut évoquer : la transparence et la responsabilité, la participation d'acteurs indépendants de l'État (secteur privé, ONG ...) et le partenariat et l'égalité.

Elle suppose la mise en place d'un dispositif législatif et d'une batterie d'indicateurs pour évaluer les expériences et les pratiques.

La constitution a également mis en place un référentiel de la gouvernance publique. Dans son article 139, elle précise : « ...**Les mécanismes de participation, de dialogue et de concertation sont mis en place par les collectivités territoriales pour favoriser l'implication des citoyens et des citoyennes et des associations dans l'élaboration et le suivi des programmes de développement** ». Elle ajoute : « **les citoyens et citoyennes et les associations peuvent exercer les droits de pétition en vue de demander l'inscription à l'ordre du jour du conseil d'une question relevant de sa compétence** ».

Encadré n°1: Principes de base de la gouvernance économique et financière

La participation : le mot participation est mis en avant tout azimut pour désigner à la fois consultation, concertation et participation. Les processus participatifs peuvent être classés en fonction de la répartition du pouvoir de décision. « Cela va de la simple information des habitants (niveau faible), en passant par la consultation (demande d'avis sur des propositions déjà existantes), à la co-construction de propositions (plus en amont que dans le cas précédent) jusqu'à des référendums décisionnels locaux qui attribuent un véritable pouvoir de décision aux participants. Le recours à l'un ou à l'autre mode se justifie par des finalités différentes. Il peut s'agir d'une concertation, connaître l'opinion, le point de vue ou les perceptions des citoyens ou d'acteurs pour faciliter la prise de décision c'est le cas de la participation à travers la concertation dans l'élaboration des PCD. La décision finale revient à l'organe délibératif, le conseil qui en assume la responsabilité politique et doit en rendre compte. Il ne s'agit nullement d'une ingérence, ni d'une limitation du pouvoir, ni d'une remise en cause de la légitimité des acteurs politiques locaux.

Les techniques de « participation » sont nombreuses, le choix peut être fait en fonction de l'objectif recherché. Selon les cas on peut recourir aux techniques de sondage et d'enquête d'opinions, de groupe de réflexion, comités *ad hoc*, comités de quartiers ou de douar, de forums de consultation...etc.

La transparence et la responsabilité : l'une des forces de la gouvernance économique et financière locale est qu'elle ne se réduit pas uniquement à un ensemble de règles et procédures techniques à respecter. Elle se fonde, en plus, sur des principes de bonne conduite et des valeurs partagées. La constitution marocaine consacre un titre à la bonne gouvernance « les services publics sont soumis aux normes de qualité, de transparence, de reddition des comptes et de responsabilité » art 154. Elle insiste, également, sur le contrôle, sur l'évaluation des politiques publiques comme elle constitutionnalise des institutions de régulation dont le rôle et les missions contribuent au renforcement de la transparence et à la moralisation de l'action publique locale.

Le partenariat : les collectivités territoriales sont appelées à travailler avec une multitude d'acteurs. Le mode de collaboration le plus indiqué (et structurant de l'action) est le partenariat. Il permet la mise en commun des moyens financiers et humains dans un contexte marqué par la rareté des ressources, le partage et la précision des responsabilités dans un système relationnel flou, le partage du pouvoir en rupture avec la centralité de la décision.

Le partenariat consiste à s'impliquer de manière volontaire dans un projet pour réaliser un objectif commun, d'intérêt collectif. Sont concernés l'Etat, les collectivités territoriales, les acteurs économiques, la société civile et les organismes de coopération. Le partenariat public privé trouve ici un large champ d'application.

Egalité : Les collectivités territoriales sont appelées à lutter contre les inégalités basées sur le genre dans le domaine économique, social et culturel en favorisant l'accès aux ressources, avantages, services et postes de décision.

Les collectivités locales sont également appelées à diffuser la culture de l'égalité et intégrer l'approche genre dans les politiques de développement local.

La gouvernance économique et financière repose sur un certain nombre de principes dont essentiellement :

- ❑ La légitimité des choix de développement économique ;
- ❑ La responsabilité des acteurs, vis-à-vis des citoyens / citoyennes ;
- ❑ Le principe de légalité des actions (le contrôle) ;
- ❑ L'efficacité de l'action publique, qui nécessite le renforcement des capacités en termes des finances et en termes de ressources humaines ;
- ❑ Le suivi-évaluation qui permet de s'assurer que les objectifs pour lesquels les actions et les ressources ont été engagées, sont bien atteints.

L'efficacité de l'action publique se mesure aux niveaux de la prestation de services aux citoyens et de la gestion économique à l'échelle locale, à travers des 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 leur sont offerts.

C'est, également, à travers le rôle 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 et 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.

Encadré n° 2: Le rapprochement entre la GEF et d'autres modèles de gestion

Pour bien comprendre la gouvernance économique et financière des collectivités territoriales, le parallèle peut être fait avec trois autres modèles de gestion : le management public local, le management territorial et la gouvernance des entreprises.

La gouvernance économique locale, dans sa composante méthodologique, peut s'apparenter au management public local, en ce sens que les responsables locaux recentrent leurs compétences sur 4 fonctions : planifier, organiser, piloter et contrôler. Elle demande des responsables locaux des aptitudes nouvelles : anticiper, entreprendre, innover, adapter et animer.

Deux niveaux d'action sont à considérer :

1. bien gérer les services publics locaux (management interne), d'une part
2. faire participer les acteurs locaux (citoyens/ citoyennes, entreprise, ONG, associations...), aux prises de décisions concernant la vie économique, sociale et culturelle locale (management externe), d'autre part.

La gouvernance économique locale, à l'image du management territorial, est un modèle de gestion qui consiste à rationaliser le processus de prise de décision, d'optimiser le fonctionnement interne, et de s'ouvrir et s'adapter aux exigences de l'environnement extérieur pour participer au développement humain durable du territoire dans son interdépendance avec les espaces avoisinants et en harmonie avec les orientations régionales et nationales.

La gouvernance économique des collectivités territoriales, comme la gouvernance de l'entreprise, s'inscrit dans une démarche stratégique en construisant une vision à moyen et long terme, traduite dans une stratégie, composée en axes d'orientations stratégiques, déclinées en objectifs de développement clairement définis et des résultats concrets.

La constitution met l'accent sur la transparence en tant que condition de bonne gouvernance publique. La mise en œuvre de la gouvernance économique et financière des CT est conditionnée par la transparence de la gestion des affaires locales. La transparence est souvent mise en avant par les responsables politiques nationaux et locaux en tant que principe de base de leur action. Néanmoins, dans la pratique elle trouve rarement des champs d'application concrets aussi bien au niveau des actes que dans le comportement.

Donner un sens à la transparence de l'action publique locale est un processus

pédagogique qui nécessite une construction collective (des acteurs locaux et du pouvoir central) et un engagement contractuel autour d'un code d'éthique et de déontologie des collectivités territoriales contenant :

- i)** Les valeurs des collectivités,
- ii)** Les règles de conduite dont les conflits d'intérêt, l'utilisation des ressources et la communication des informations,
- iii)** La lutte contre l'abus de confiance et la malversation,
- iv)** Les mécanismes de contrôle...etc. (voir encadré n° 3 sur les valeurs des municipalités Québécoises).

Encadré n° 3 : exemple de valeurs de gouvernance des collectivités territoriales

les valeurs de la municipalité du Québec (extrait du code d'éthique et de déontologie pour les municipalités du Québec)

Les valeurs suivantes servent de guide pour la prise de décision et, de façon générale, la conduite des membres (du) (des) conseil(s) de la municipalité en leur qualité d'élus, particulièrement lorsque les situations rencontrées ne sont pas explicitement prévues dans le présent code ou par les différents textes et procédures de la municipalité.

1) L'intégrité

Tout membre valorise l'honnêteté, la rigueur et la justice.

2) La prudence dans la poursuite de l'intérêt public

Tout membre assume ses responsabilités face à la mission d'intérêt public qui lui incombe. Dans l'accomplissement de cette mission, il agit avec professionnalisme, ainsi qu'avec vigilance et discernement.

3) Le respect envers les autres membres, les employés de la municipalité et les citoyens

Tout membre favorise le respect dans les relations humaines. Il a droit à celui-ci et agit avec respect envers l'ensemble des personnes avec lesquelles il traite dans le cadre de ses fonctions.

4) La loyauté envers la municipalité

Tout membre recherche l'intérêt de la municipalité.

5) La recherche de l'équité

Tout membre traite chaque personne avec justice et, dans la mesure du possible, en interprétant les lois et règlements en accord avec leur esprit.

6) L'honneur rattaché aux fonctions de membre (du) (d'un) conseil

Tout membre sauvegarde l'honneur rattaché à sa fonction, ce qui présuppose la pratique constante des cinq valeurs précédentes : l'intégrité, la prudence, le respect, la loyauté et l'équité.

2. LA PLANIFICATION STRATÉGIQUE COMMUNALE : PRINCIPES ET FONDEMENTS

La planification stratégique communale du développement est une nouvelle approche de la gouvernance 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 mise en valeur de la dimension territoriale, c'est-à-dire dynamique, du développement. Ce processus permet à la commune de mettre en évidence ses forces et ses faiblesses, de construire une vision stratégique partagée, et dans le cadre de la mise en cohérence régionale de la planification, de se comparer avec les autres communes. Elle est aussi une opportunité pour améliorer la situation et la gestion économique de la commune.

Les principes de cette nouvelle approche de la planification stratégique communale sont stipulés dans les amendements apportés à la Charte Communale en 2009, qui renforcent davantage le rôle des conseils communaux en matière de conduite du développement local. Cette réforme confère aux communes la compétence d'élaborer et de mettre en œuvre leur Plan Communal de Développement (PCD) qui programme les actions de développement à réaliser sur le territoire de la commune pour six années, dans une perspective de développement durable et sur la base d'une démarche participative et d'une approche genre.

Dans ce cadre, renforcer la planification stratégique au niveau de la commune est une des priorités de la Direction Générale des Collectivités Locales (DGCL) dans sa stratégie « La commune à l'horizon 2015 ».

2.1 Que signifie la planification stratégique d'une commune ?

« Une stratégie est une approche globale, basée sur la compréhension du contexte général dans lequel une organisation œuvre sur ses forces et faiblesses et sur les problèmes qu'elle essaie de résoudre³ ».

³ Janet Shapiro, Boîte à Outils sur la Planification Stratégique, CIVICUS : Alliance Mondiale pour la Participation Citoyenne (guide Targa).

Le plan stratégique s'articule autour d'une vision qui traduit la conception de l'avenir que souhaite la commune. Le mandat définissant le champ d'action du planificateur est fondé sur des valeurs partagées, amenées à guider l'action future. Grâce au plan d'action qui en découle, la planification stratégique présente un programme politique transparent et mesurable, sur lequel les élu(e)s s'engagent envers leurs administrés et devront rendre compte à la fin de leur mandat.

L'étape de la planification, à proprement parler, est « un moment de décision important qui débouche sur la conception d'un plan stratégique de développement, puis sur son opérationnalisation en plan d'action qui précise les délais de réalisation et le budget estimatifs de chaque action ». (Le Guide « Ateliers de planification stratégique » élaboré par Targa).

2.2 Quels sont les principes de la planification ?

Les principes de la planification communale sont :

- ✓ **INTERNALISATION** : élaboration de la planification stratégique communale assurée par la commune ; renforcement de la place de l'élu(e) et du citoyen à travers la mobilisation des ressources et des compétences locales.
- ✓ **PARTICIPATION** : Implication de tous les segments de la société locale à l'ensemble du processus.
- ✓ **INTÉGRATION DES ACTIONS** : établissement de programmes cohérents et intégrés de développement permettant aux communes de passer d'une logique de demande à une logique d'offre de programmes de développement.
- ✓ **PERENNISATION DES ACTIONS** : il s'agit ici de favoriser le développement d'une dynamique d'acteurs au service de laquelle seront mis les investissements.

3. LE PROCESSUS D'ÉLABORATION DU PLAN COMMUNAL DE DÉVELOPPEMENT

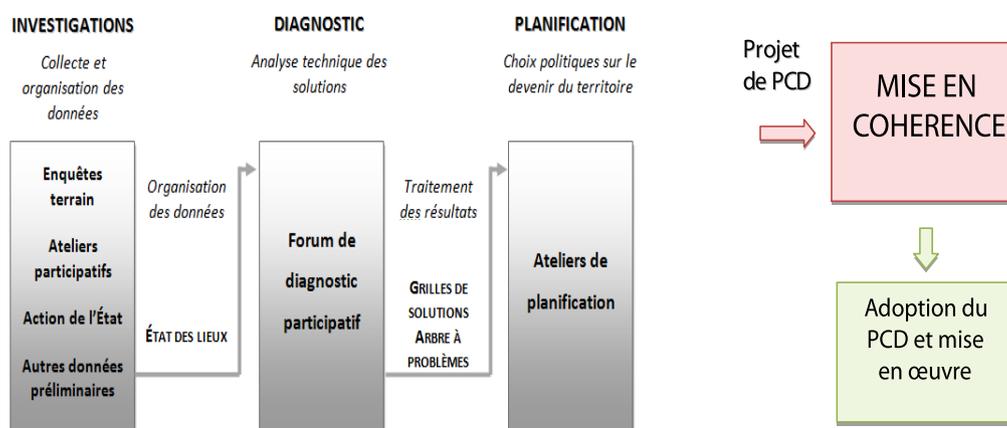
Le processus d'élaboration du Plan Communal de Développement présenté ci-dessous se fonde sur les principes d'internalisation, de participation et d'intégration. L'objectif est d'aménager des espaces d'échange entre la population, les services extérieurs de l'Etat, les élus locaux et toutes les autres parties prenantes locales, régionales, nationales et internationales. C'est un moment de mobilisation collectif, d'échange de point de vue, de rapprochement des positions, d'information et d'apprentissage.

L'expérience menée par Targa en partenariat avec la Direction Générale des Collectivités Locales (DGCL) et l'Agence pour la Promotion et le Développement du Nord a permis de construire un processus de planification basé sur 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 de la charte communale⁴).

Des modes de partenariat et de coopération sont prévus (articles 36, 40, 42 et 43 de la charte communale qui s'inscrivent dans le registre des compétences transférées).

Le décret n° 2-10-504 du 28 avril 2011 fixe la procédure d'élaboration du PCD et souligne l'importance du renforcement des capacités économiques et de la promotion de l'emploi et de l'investissement. Le schéma qui suit présente les phases de ce processus, les actions menées dans chacune et les outils utilisés.

4 - Dahir n° 1-08-153 du 18 février 2009, portant loi n°17-08



Dans le processus de planification il est important de ne pas perdre de vue la composante participation des parties prenantes. Notamment, définir les thèmes à soumettre au débat, sur lesquels les citoyens, les acteurs économiques ou la société civile doivent se prononcer. De la même manière qu'il est opportun d'identifier les catégories avec lesquelles certaines questions pourraient être approfondies afin d'apporter des éléments qui complètent, confirment ou infirment les hypothèses développées lors de la phase préliminaire d'exploitation des données.

Les dispositifs de participation (voir encadré n°1) à adopter sont divers, leur choix dépend de l'objectif poursuivi, des moyens mobilisés et de la durée qui leur est consacrée. Il peut d'agir de brainstormings, de focus groupes, de technique de groupe nominale, de comités de quartier, d'ateliers de réflexion, de forums inter-douars etc. Comme il peut s'agir de dispositifs institutionnalisés, exemple du cas de l'initiative populaire, des référendums locaux. Les dispositifs sont nombreux, l'essentiel est de choisir ceux qui permettent de répondre à l'objectif recherché.

Généralement il est constaté lors de l'accompagnement des communes dans le processus de planification que les responsables politiques donnent peu d'importance à la participation de certaines catégories dont :

- ↳ les femmes qui ont des besoins spécifiques généralement ignorés ;
- ↳ les jeunes, en tant que composante importante de la population porteuse de l'espoir d'avenir, sont quant à eux marginalisés et peu ou pas écoutés ;

- ↳ les personnes à besoins spécifiques dont l'intégration dans la société peine à aboutir, du fait de leur situation.

Le processus de planification se doit, aujourd'hui, compte-tenu du référentiel constitutionnel, **d'intégrer et d'institutionnaliser la participation des femmes, des jeunes, des personnes à besoins spécifiques et de toutes les minorités qui n'ont pas de voix.**

4. L'INTÉGRATION DE LA COMMUNE DANS LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE

La commune, en tant que cellule de base du développement économique et social, est le premier échelon de mobilisation des ressources dont l'importance ne se situe pas uniquement au niveau de la création de richesse et d'emploi (l'une des faiblesses actuelles) mais également dans la mobilisation de ressources financières (levée d'impôt locale) qui contribue à renforcer l'autonomie de la collectivité et à financer son développement.

La prise en charge des différentes missions, dont celles à caractère économique, par les communes représente un enjeu majeur dans la mise en œuvre de la gouvernance économique et financière locale. C'est par cette entrée que l'intégration de la commune dans l'économie nationale commence (la commune dans la province, la province dans la région et la région dans l'Etat). Or il est constaté que le volet économique n'est peu ou pas pris en charge par les responsables communaux. Cette situation s'explique, en partie, par la perception qu'ont l'élu(e) et le fonctionnaire de leur mission en matière économique, par la pression des demandes sociales, qu'ils placent comme priorités, et par le poids de l'histoire (domaine historiquement relevant du pouvoir central).

En examinant les compétences propres de la commune, on constate la diversité de leur nature et des domaines qu'elles couvrent. La charte communale précise que le conseil initie toute action propre à favoriser et à promouvoir le développement économique local et l'emploi, (article 36), pour cela il :

- ↳ prend toutes mesures de nature à contribuer à la valorisation de son potentiel économique (agricole, industriel, artisanal, touristique ou de services);

- ↳ engage les actions nécessaires à la promotion et à l'encouragement des investissements privés (réalisation des infrastructures et des équipements, implantation de zones d'activités économiques et amélioration de l'environnement de l'entreprise) ;
- ↳ décide de la participation de la commune aux entreprises et sociétés d'économie mixte d'intérêt communal ou intercommunal (préfectoral, provincial ou régional) ;
- ↳ décide de la conclusion de tout accord ou convention de coopération ou de partenariat, propre à promouvoir le développement économique et social en partenariat avec les administrations publiques, les collectivités territoriales, les organismes publics ou privés et les acteurs sociaux.

Comprendre et s'approprier ces compétences, les intégrer dans les préoccupations quotidiennes et dans la réflexion de planification et les prendre en charge permettront aux responsables locaux, en premier les élu(e)s et les fonctionnaires, d'affirmer et d'assumer les responsabilités économiques de la collectivité.

5. LE BUDGET COMMUNAL : PRINCIPES ET RÈGLES DE BASE

5.1. Qu'est-ce le budget communal ?

L'élaboration du budget est un acte fondamental de la gestion communale, car il détermine chaque année l'ensemble des actions qui seront entreprises, leur affecte les ressources et définit leurs dépenses. C'est l'instrument principal pour atteindre les objectifs de développement de la collectivité. Il traduit fidèlement les choix politiques, les orientations économiques et sociales et les priorités de développement. Ces choix et priorités sont définis dans le Plan Communal de Développement. Il reflète l'effort financier consenti par l'Etat et la capacité de la collectivité à mobiliser des ressources.

Le budget se base sur des données financières chiffrées qui représentent la traduction financière de la prise en charge par la collectivité des projets économiques, des demandes sociales, des besoins en équipement (investissement) et des moyens pour les atteindre (fonctionnement).

5.2. Quel est le cadre juridique de la gestion financière de la commune ?

La gestion financière des communes est définie par un cadre légal et réglementaire spécifique :

- ↳ Loi n° 78-00 portant charte communale promulguée par le dahir n°1-02-297 (3 octobre 2002) telle qu'elle a été modifiée et complétée par la loi n°01-03 promulguée par le dahir n°1-03-82 (24 mars 2003) ;
- ↳ Loi n° 17-08 promulguée par le dahir n° 1-08-153 (18 Février 2009) ;
- ↳ Loi n° 45-08 relative à l'organisation des finances des collectivités territoriales et de leurs groupements promulguée par le dahir n° 1-09-02 (18 Février 2009) ;
- ↳ Loi n° 47-06 relative à la fiscalité des collectivités territoriales promulguée par le dahir n° 1-07-195 (30 novembre 2007) ;
- ↳ Le décret 2-06-388 (5 février 2007),
- ↳ le décret n° 2-12 349 (20 mars 2013) relatif aux marchés publics ;
- ↳ D'autres textes (arrêté d'application) et circulaires complètent et précisent ce cadre juridique (ordonnateurs, les contrôleurs et les comptables publics, les décrets sur les cahiers des charges, le contrôle financier...).

5.3. Quelles sont les composantes du budget et leur interrelation ?

Le budget communal se compose de deux parties fortement dépendantes l'une de l'autre :

- ↳ Les recettes (ce qui sera encaissé)
- ↳ Les dépenses (ce qui sera dépensé)

Ces deux composantes sont liées du fait que les ressources dégagées par les recettes serviront à financer les dépenses prévues. La recherche de l'équilibre entre les charges et les ressources doit constituer une préoccupation continue lors de l'élaboration du budget en raison de la rareté des ressources d'une majorité des collectivités territoriales et de la croissance continue des besoins socio-économiques.

5.4. Quelle est la mission du budget ?

Le rôle du budget revêt trois dimensions :

- Financière
- Economique
- Sociale

Le budget doit garantir :

- l'équilibre entre les recettes et les dépenses ;
- un développement économique durable et soutenu ;
- une répartition solidaire des richesses à même de réduire les inégalités sociales et spéciales.

5.5. Quelle est la procédure d'élaboration du budget communal ?

L'élaboration du budget suit une procédure définie par la loi. Il est :

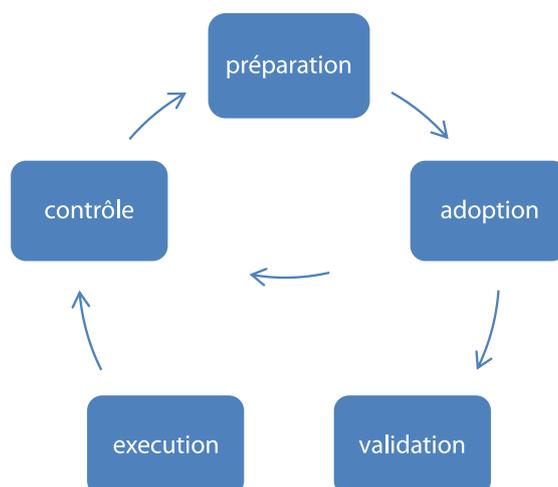
- 1) élaboré et préparé par les services financiers communaux (sous l'ordre du président de la commune) ;
- 2) soumis à l'étude de la commission financière ;
- 3) présenté à l'examen et au vote du conseil communal ;
- 4) et transmis à l'autorité de tutelle pour approbation (Ministère de l'intérieur- Direction des Finances Locales pour les Communes Urbaines et Provinces et la Division des Collectivités Locales pour les Communes rurales).

5.6. Quelles sont les variables à prendre en considération dans l'élaboration du budget (à titre indicatif) ?

- l'évolution des bases fiscales de la collectivité ;
- l'évolution des dotations de l'Etat (éventuellement) ;
- l'évolution du taux d'inflation ;
- l'évolution du montant des remboursements des emprunts (éventuel) ;
- l'évolution des dépenses d'investissement d'entretien et de renouvellement des équipements existants ;

- ❑ l'évolution des principaux postes de dépenses de fonctionnement (en particulier celles du personnel).
- ❑ Les besoins immédiats et les intérêts stratégiques des hommes et des femmes au sein du territoire de la commune,
- ❑ La réduction des inégalités et l'autonomisation des femmes pour bénéficier des différents services de la commune ,
- ❑ Relation budget et Plan Communal de Développement

5.7. Quel est le cycle du budget communal ?



Encadré n° 4 : planification du budget

La préparation du budget de la collectivité doit être appréhendée sur, au moins, le moyen terme, (3 ans prévu par la loi) en intégrant les évolutions tendanciennes des finances, tant en ressources de fonctionnement et d'investissement, qu'en dépenses de fonctionnement et d'investissement, de même que les hypothèses d'évolution de l'environnement financier (possibilités de mobilisation de ressources additionnelles, partenariat, etc.). Le recours à l'endettement, comme opportunité de mobilisation de ressources complémentaires est à considérer avec prudence pour maintenir un niveau d'endettement soutenable eu égard aux investissements à entreprendre.

5.8. Quel est l'intérêt du suivi de l'exécution du budget

5.8.1 Quelle finalité pour le suivi du budget ?

Dans un premier temps, le suivi ne doit pas être utilisé uniquement pour apprécier le niveau de consommation du budget (engagement, liquidation, contrôle, paiement), ce qui revient à la régularité comptable, mais également pour analyser ces opérations (déterminer les causes des écarts constatés entre les prévisions et les réalisations...). On vient ici toucher à l'une des faiblesses de l'exécution budgétaire des collectivités constatée régulièrement, à savoir les excédents budgétaires dégagés, malgré la croissance des besoins et qui, en fin de compte exprime plus un déficit de management qu'une rationalisation du fonctionnement.

Dans un second temps, le budget doit être mis en perspective avec les activités supportées par les différentes lignes budgétaires. C'est-à-dire faire le lien entre les lignes budgétaires analysées et les activités (mieux affiner la nature, le processus des activités, les ressources affectées (coût) et les résultats). Or, l'articulation actuelle du budget ne permet pas de relier les articles, les résultats et les activités à réaliser.

Le suivi du budget peut déterminer le degré de l'engagement envers les priorités de développement.

5.8.2. Quelles sont les conditions requises par le suivi-évaluation budgétaire ?

Pour pouvoir suivre et évaluer le budget communal certains préalables sont à satisfaire :

- ❑ Avoir un système de suivi (une structure chargée du suivi avec des prérogatives claires, une procédure bien définie, des indicateurs prédéfinis...)
- ❑ Intégrer dans la conception du plan de développement et des projets qui le concrétisent, le processus de suivi (le planifier, bien définir les objectifs, les responsables, les délais, les résultats et les indicateurs de vérification) ;
- ❑ Disposer de bases de données comptables exploitables, lisibles et fiables;
- ❑ Disposer au niveau du personnel de compétences dans le domaine du suivi évaluation.

6. CONTRIBUTION DU SUIVI-ÉVALUATION À LA GOUVERNANCE ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE : DÉFINITION ET PRINCIPES DE BASE

On ne peut parler de suivi-évaluation sans revenir sur l'évaluation. L'évaluation d'une manière globale permet la livraison de connaissances potentiellement utilisables et utiles tant aux élu(e)s qu'aux responsables administratifs communaux et à toutes les parties prenantes des programmes et des projets locaux (bénéficiaires, citoyens et co-financeurs), à tous ceux qui sont concernés par le résultat, l'impact et la valeur ajoutée des dits projets et programmes locaux. Il peut s'agir d'une auto-évaluation (réalisée par les ressources humaines internes et les parties prenantes), ou d'une évaluation externe (commanditée par les communes et réalisée par des évaluateurs externes)⁵. Il y a des distinctions à faire entre le suivi, le suivi-évaluation et l'évaluation.

6.1. Quelles distinctions entre le suivi technique et financier, du suivi-évaluation et de l'évaluation des projets⁶ ?

Le suivi technique et financier porte sur la bonne utilisation des moyens et ressources. Il est réalisé pratiquement par l'ensemble des collectivités territoriales, d'une manière plus ou moins optimale.

Le suivi-évaluation, quant à lui, porte d'avantage sur les réalisations et les résultats obtenus et parfois sur les effets du projet. Il a une dimension plus stratégique. Le suivi et le suivi-évaluation sont tous les deux complémentaires. Le suivi-évaluation s'adresse à toutes les parties prenantes d'un projet et aide les instances de gouvernance (exemple le comité de pilotage d'un projet) à la prise de décision collective. Le dispositif de suivi-évaluation est conçu durant la phase de planification, en même temps que la conception du projet. Il est utilisé de manière continue durant toute la phase de mise en œuvre du projet. Il s'appuie notamment sur des indicateurs à renseigner tout au long du projet (de ce que l'on souhaite mesurer), le nombre et la nature de ces indicateurs

5 - Baslé, M. (2010). Connaissance et action territoriale. Editions Économica. Paris.

6 - Guide méthodologique, Concevoir et mettre en œuvre le suivi-évaluation des projets, eaux et assainissement..., coopération décentralisée et gouvernemental, MAE, F3E, PSe, ARENE, France.

peuvent varier d'un projet à l'autre en fonction de ses spécificités. Le dispositif de suivi-évaluation est la combinaison d'indicateurs, d'outils et d'études complémentaires mis en place dans le cadre d'une organisation globale liée au pilotage du projet. La participation de la société civile au comité de pilotage donne plus de crédibilité au dispositif et un sens à la gouvernance.

L'évaluation finale (ou intermédiaire) est un exercice ponctuel mené à la fin d'un projet ou à mi-chemin (évaluation intermédiaire). Elle permet de faire un bilan (des actions réalisées) et d'apprécier les résultats obtenus par rapport aux objectifs assignés au projet. Elle permet de faire des constats, de tirer des conclusions et d'élaborer des préconisations pour améliorer les actions futures. Les projets des collectivités territoriales peuvent faire l'objet d'une évaluation finale qui peut être soit interne soit externe.

L'évaluation vise à produire des connaissances sur le projet, notamment, sur ses effets, dans le double but de permettre aux citoyens d'en apprécier la valeur et d'aider les décideurs à en améliorer la pertinence, l'efficacité, l'efficience, la cohérence et les impacts/durabilité. L'évaluation contribue ainsi à rationaliser la prise de décision publique, à moderniser la gestion de l'administration et des services publics locaux et à rendre efficace la dépense publique. Elle contribue simultanément au développement de la responsabilité et des pratiques de reddition de compte en interne ou externe, ainsi qu'à l'apprentissage organisationnel. Elle participe parallèlement aux progrès de la bonne gestion et au débat démocratique⁷.

La participation des parties prenantes est un critère de base dans l'évaluation, essentiellement celle des bénéficiaires des projets, des partenaires institutionnels et privés et de la société civile.

6.2. Quelle est la finalité de l'évaluation des projets ?

Plusieurs finalités peuvent être mises en perspective:

Déontologique : il s'agit de « rendre des comptes aux responsables politiques et aux citoyens / citoyennes sur la façon dont un programme ou un projet ont été mis en œuvre et sur les résultats obtenus. Cette dimension répond aux obligations de l'imputabilité, au principe de reddition des comptes et d'information des parties prenantes (dont les citoyens).

7 - Guide de l'évaluation 2007, Direction générale de la coopération internationale et du développement (DGCID), MAE, France.

Gestionnaire : optimiser la gestion des affaires locales et améliorer la répartition des ressources humaines et financières.

Décisionnelle : préparer les décisions concernant la poursuite, la révision ou l'arrêt d'un programme ou d'un projet local.

Apprentissage et mobilisation : contribuer à la formation et à la motivation des agents publics et leurs partenaires en les aidant à comprendre les processus auxquels ils participent et à s'en approprier les objectifs.

6.3. Quel est l'apport des indicateurs ?

Les indicateurs sont des outils destinés à mesurer l'avancement des projets et à évaluer l'atteinte des résultats attendus par les parties-prenantes. Leur nature diffère selon la finalité recherchée⁸.

Les indicateurs de ressources (financiers) concernent le budget alloué aux différentes activités du projet. Ils permettent de suivre le déroulement du budget en termes d'engagement et de paiement des fonds disponibles dans le cadre du projet par rapport à son coût éligible.

Les indicateurs de réalisation concernent les actions entreprises dans le cadre du projet. Ils sont souvent mesurés par des unités physique ou monétaire (nombre de kilomètres de route, nombre de bénéficiaires de formation, etc.).

Les indicateurs de résultat représentent les effets directs et immédiats produits par une intervention. Ils tentent de mesurer l'évolution du comportement (ou des performances) des bénéficiaires directs. Ces indicateurs peuvent, eux aussi, être de nature physique (réduction du temps de trajet pour les écoliers, nombre de membres d'une coopérative...), ou financière (investissement privé induit dans le cadre de soutien aux entreprises...).

Les indicateurs d'impact représentent les conséquences d'un projet, au-delà des effets immédiats, sur les bénéficiaires directs. Il existe une double notion de l'impact, selon qu'il s'agit d'effets qui se produisent au bout d'un certain temps mais qui sont directement liés aux mesures prises (impact spécifique) ou d'effets à plus long terme qui affectent une population plus vaste (impact général).

8 - Conseil Ouest et Centre Africain pour la Recherche et le Développement Agricoles, manuelle suivi-évaluation, direction programme septembre 2009

PARTIE

II

**PRATIQUES POUR AMÉLIORER LA
GOUVERNANCE ÉCONOMIQUE ET
FINANCIÈRE DES COLLECTIVITÉS
TERRITORIALES**

Au cours de cette première expérience d'élaboration des PCD, l'exercice de la planification stratégique communale a montré les limites organisationnelles et structurelles des communes rurales et urbaines de moins de 35 000 habitants. Parmi ces limites, certaines concernent directement la gouvernance économique et financière des communes.

Ces insuffisances se rapportent à la faible capacité à identifier les besoins et à programmer une offre pour y répondre, à l'inadéquation des ressources humaines et financières et à la faible capacité organisationnelle qui en découle et qui constitue généralement une entrave majeure à l'autonomie des collectivités et à l'affirmation de leur rôle de coordination de développement territorial, d'autant plus qu'une multiplicité d'acteurs est impliquée dans ce processus de développement local.

Seront présentées dans cette deuxième partie, les insuffisances constatées, en matière 1) d'identification des besoins et de planification communale, 2) de gouvernance et budget communal et 3) de suivi-évaluation. Chacune de ces sous-parties sera structurée en éléments de risques, points de vigilances et points de faiblesse. Des actions d'améliorations seront proposées, tout en précisant les cibles concernées.

I. IDENTIFICATION DES BESOINS ET PLANIFICATION COMMUNALE

Dans le cadre de la réforme de la décentralisation de 2009, la charte communale confère aux communes la compétence d'élaborer et de mettre en œuvre leur Plan Communal de Développement (PCD), qui selon l'article 36, « 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 ».

Cette réforme constitue une rupture avec les pratiques du passé où chaque conseil communal préparait et transmettait aux services provinciaux des fiches-projets (élaborées sommairement intra-muros) organisées, par ces derniers, en Plan de Développement Economique et Social Communal (PDES) qui

s'apparentait davantage à un assemblage d'actions faiblement intégrées, sans vision ni projection dans le futur.

L'appui et l'accompagnement opérés dans le cadre du processus de la planification communale, ont permis de structurer l'action des communes à différents niveaux:

- ❑ En premier lieu par l'organisation collective autour des problèmes de développement (participation) ;
- ❑ En deuxième lieu par la production d'informations et de données (états des lieux et diagnostics) ;
- ❑ En troisième lieu par une projection dans l'avenir (prospective) ;
- ❑ En quatrième lieu par le choix des options possibles (scénario, comparaisons, priorisations) ;
- ❑ En cinquième lieu, par l'action (plan d'action et mise en œuvre) ;
- ❑ En sixième lieu par le suivi-évaluation (pour rendre compte, mais aussi pour détecter les signaux faibles et anticiper les mesures correctives).

Néanmoins, si le schéma est aujourd'hui assimilé par les responsables communaux, des difficultés persistent quant à sa mise en œuvre dans toutes ses composantes. L'expérience en est à ses débuts, un effort soutenu d'accompagnement des collectivités territoriales permettra la consolidation des acquis.

1.1. Préalables à la planification stratégique communale

⊙ **Éléments de risque**

Décalage entre la décentralisation et son corollaire la déconcentration : le rythme de ces deux processus n'est pas le même. Les services étatiques installés au niveau provincial ou régional ne sont pas toujours préparés et en mesure de s'impliquer dans le processus de planification initié par les Communes. A titre d'exemple, au cours des réunions de mise en cohérence des PCD au niveau provincial, les responsables des services de l'Etat ne sont 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.

Faiblesse des moyens des services extérieurs de l'Etat : ils ne disposent pas de moyens suffisants (délégation des pouvoirs, moyens financiers matériels et humains) pour contribuer aux projets et programmes locaux (répondre aux besoins réels des citoyens tels qu'identifiés dans le cadre des PCD).

Insuffisance de la participation citoyenne⁹ à l'ensemble du processus de planification, de l'identification des besoins au suivi-évaluation des projets, participation qui représente un des piliers de la bonne gouvernance des communes.

⊙ Actions d'amélioration

Réformer la politique de déconcentration, il s'agit bien d'une réforme de l'Etat dans sa globalité pour donner plus de pouvoir et de moyens aux représentants de ses services aux niveaux des provinces et des régions. Il s'agit d'une question politique qui nécessite une action globale transcendant les considérations des départements déconcentrés qui ont du mal à se dessaisir de leur pouvoir et à déléguer une partie de leurs prérogatives. La déconcentration est une condition *sine qua non* pour parachever la réorganisation du pouvoir local.

Institutionnaliser et opérationnaliser la participation des citoyen(ne)s dans tout le processus de planification à travers la mise en place de mécanismes internes et d'outils réglementaires qui permettent aux citoyen(ne)s d'exercer leur droit constitutionnel. Le rôle de la participation citoyenne doit aussi être étendu au suivi-évaluation.

Cible prioritaire : l'Etat et les départements ministériels.

⊙ Eléments de faiblesse

Faible articulation entre les niveaux provincial et régional : les plans de développement sont faiblement consolidés au niveau provincial (où un contenu peut être donné à l'intercommunalité), de la même manière qu'ils ne bénéficient

9 - Plusieurs facteurs sont responsables de ce manque de participation notamment le fonctionnement du conseil selon une approche non participative intégrée. Ce conseil fonctionne sur la base du PCD, qui définit les niveaux de la participation comme suit :

- Niveau de leadership et d'accompagnement technique: constitué d'une équipe technique dirigée par le secrétaire général du groupe. L'équipe défend les intérêts extérieurs situés sur le territoire de la commune.
- Niveau de consultation: représenté par la commission communale de la planification participative, constituée des représentants et représentantes de la société civile.

pas d'une mise en cohérence à l'échelle régionale (coordination avec les politiques sectorielles, solidarité intra-régionale...). Cette faible articulation peut générer un décrochage et donc une faible synergie entre les différentes visions de développement des 3 niveaux territoriaux (communal provincial et régional).

⊙ **Actions d'amélioration :**

Réviser les compétences et l'organisation des provinces (essentiellement celles des Divisions des Collectivités Locales) en les mettant en cohérence et complémentarité avec le processus de planification communale et leur donner les moyens (compétences techniques) pour accompagner les communes dans ce processus.

Mettre en œuvre des opérations contractuelles entre les trois niveaux de collectivités territoriales portant sur une vision globale du développement donnant une forte priorité à la dynamique d'acteurs.

Cibles prioritaires : le Ministère de l'Intérieur, les collectivités territoriales et les services extérieurs des départements ministériels.

⊙ **Point de vigilance**

La résistance de certains acteurs à s'impliquer concrètement : les services extérieurs de l'Etat sont parfois réticents vis-à-vis de cette nouvelle démarche de planification qui bouscule leurs habitudes de travail.

⊙ **Actions d'amélioration**

Sensibiliser et former les services déconcentrés de l'Etat.

Cibles prioritaires : les représentants des services extérieurs de l'Etat, le personnel d'autorité et la DGCL.

1.2. L'implication des acteurs clés et la participation citoyenne dans le processus de planification, des processus à renforcer

⊙ **Éléments de faiblesse**

1/ Bien que ce soit un enjeu important pour la gouvernance économique et financière et bien que la constitution et la charte communale en fassent un principe de base, la participation reste un principe vague et mal défini, ce

qui ne permet pas son opérationnalisation concrète. Dans la pratique, il est souvent ramené à une simple présence d'acteurs ou souvent confondu avec la concertation.

Les élus locaux qui sont les principaux promoteurs de ce processus de planification affichent une implication souvent timide dans l'incitation à la participation citoyenne dans cette dynamique locale.

D'autre part, si les élus ont montré un intérêt pour le processus de planification dans sa phase de lancement et de sensibilisation, leur engagement effectif a été fortement réduit dans les autres étapes du processus.

⊙ Actions d'amélioration

Sensibiliser, former et accompagner les élu(e)s, conduiront progressivement à leur appropriation du processus et à leur implication pleine et entière.

Cibles prioritaires : les élus, la DGCL et le personnel d'autorité.

2/ Faible engagement du personnel communal : certaines réticences sont observées plus particulièrement au niveau des équipes techniques communales (ETC), quant à leur contribution au processus de planification. Des craintes sont souvent exprimées par rapport à la démarche (faible appropriation) et aux tâches à accomplir qu'ils considèrent comme une charge de travail supplémentaire sans valorisation ou reconnaissance spécifique de la part des responsables communaux.

⊙ Actions d'amélioration

Mettre en place des programmes de formation et de sensibilisation du personnel communal, notamment sur les fondements et principes de la dynamique d'acteurs pour la valorisation des ressources locales et sans laquelle il ne peut y avoir de développement ;

Revaloriser et mieux reconnaître le statut du personnel communal engagé dans ce processus ;

Renforcer les capacités opérationnelles des équipes communales en matière de planification territoriale ;

Renforcer les équipes communales par de nouveaux profils aux compétences adaptées à la planification (technique, sociologique, managers...);

Prévoir une **mutualisation du personnel** entre plusieurs communes (personnel technique, ou des compétences environnementales, des agents de développement etc.) ;

Renforcer les capacités de la Direction des Collectivités Locales à deux niveaux par la formation et par un personnel qualifié (c'est également à ce niveau qu'il peut y avoir une mutualisation des ressources humaines notamment des profils particuliers comme les agents de développement provinciaux).

Cibles prioritaires : élu(e)s, personnel communal et DCL

3/ Implication variable de la société civile: la démarche de planification replace au cœur de son processus, la participation des citoyen(ne)s. La légitimité de cette participation est confirmée et par la constitution et par la charte communale. Néanmoins, leur implication reste variable, fréquemment contrainte par le manque de confiance envers les institutions politiques et leurs représentants, par la faible communication des responsables locaux et dans certains cas par la mauvaise qualité du service public et communal rendu à ces mêmes citoyen(ne)s.

⊙ Actions d'amélioration

Renforcer la communication vers les citoyen(ne)s notamment, améliorer la qualité de l'accueil, diffuser des informations sur la gestion communale et sur les projets en cours, renforcer la consultation sur les projets futurs, organiser des rencontres avec les populations...etc.

Améliorer les prestations des services publics et communaux de façon à mieux répondre aux besoins réels des citoyen(ne)s en ciblant les priorités spécifiques des différentes catégories socio-professionnelles.

Instituer et promouvoir des espaces institutionnels de concertation et de participation de la société civile : réunions ouvertes, ateliers de quartier ou inter-douars dans le cadre des PCD, initiatives populaires, comités d'usagers, référendums locaux...etc.

Cibles prioritaires : les associations locales, les élus et le personnel communal, les autorités locales et les services extérieurs de l'Etat.

4/Faible ouverture vers les médias : d'une manière générale, les responsables locaux travaillent en cercle fermé. La grande majorité des

collectivités territoriales ne dispose pas d'outils de communication (site web, lettre d'information, circulaire, mailing, radio locale (bien qu'il y ait quelques tentatives informelles)), communique peu avec la presse locale ou nationale et n'élabore pas de plan de communication. De plus, la presse locale est généralement très faible et dispose de moyens (humain et matériel) très limités pour jouer son rôle.

⊙ Actions d'amélioration

Sensibiliser les responsables locaux sur l'intérêt de s'ouvrir sur la presse et sur son rôle dans l'ancrage de la démocratie locale.

Renforcer les media existants et appuyer la création de médias alternatifs qui peuvent jouer à la fois un rôle d'information, d'éducation, de suivi et de veille sur la vie locale.

Cibles prioritaires : les élus, la DGCL, le secteur privé, la société civile et les médias

1.3. La place de la femme et des jeunes dans le processus de planification, à améliorer

⊙ Points de faiblesse et de vigilance

1/Emprise des élus « hommes » sur la gestion des affaires communales : le statut et la présence des élues femmes dans les instances communales sont très faibles en raison de la discrimination positive qui leur a conféré 12.38% après les réformes du code électoral. Le manque de la présence des femmes au sein des conseils communaux est responsable de leur manque d'expérience¹⁰ et du fait de la domination masculine de l'espace local, la présence des femmes élues est, parfois, réduite à une simple « figuration ». Elles n'ont pas, dans la majorité des cas, un « rôle central » dans les instances de gouvernance communales (présidence des communes, des commissions, participation active et initiative publique).

⊙ Actions d'amélioration

Revoir les textes juridiques pour augmenter le nombre des femmes dans la législature communale et dans les instances décisionnelles ;

¹⁰ - Mise en œuvre de la commission de la parité et de l'égalité des chances (CPEC)

Réaliser des programmes de formation et de sensibilisation au profit des élus femmes et hommes ;

Créer des réseaux de femmes élues par régions pour mutualiser l'accompagnement et faciliter le plaidoyer.

Cibles prioritaires : le gouvernement, les partis politiques et les élu(e)s.

2/La difficile prise en compte du genre : La prise en compte de l'approche genre est 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 lors du processus de planification. Trois niveaux de difficulté sont à distinguer :

- ❑ **la difficile mobilisation et implication féminine** : dans le monde rural, en raison des facteurs socioculturels et du manque d'encadrement des partis politiques, les femmes n'ont pas droit à la parole publique. Il est souvent difficile de leur donner l'occasion de faire entendre leur voix, de les écouter, de les rassembler pour accueillir leur avis et points de vue sur des questions les concernant. Il est encore plus difficile de les écouter et de s'entretenir individuellement avec elles; surtout que le côté politique de la chose locale était masculin;
- ❑ la faible compréhension du concept genre et de ses différentes dimensions qui ne rend pas facile l'intégration de l'approche genre dans le processus de planification ;
- ❑ la résistance des conseils communaux quant à son application, pouvant aller jusqu'au refus (exemple refus de la tenue d'ateliers inter-douars femmes).
- ❑ Manque d'une volonté politique locale pour la mise en œuvre de l'approche genre.

⊙ **Actions d'amélioration**

Promouvoir la participation des femmes, et plus particulièrement des femmes jeunes, au processus de planification en créant des espaces de prise de parole, d'échange pour mieux appréhender leurs besoins et les moyens de

les satisfaire et les associer au processus de suivi et de l'évaluation des projets et programmes.

Continuer à affiner les outils d'intégration du genre dans la planification communale et leur prise en charge dans les plans d'actions et les projets communaux.

Sensibiliser les décideurs communaux (élus, autorité locale et services extérieurs) sur l'intérêt de la prise en compte du genre.

Elargir la représentativité politique des femmes dans les conseils communaux locaux et régionaux.

Cibles prioritaires : conseils communaux, personnel communal, autorités locales, services extérieurs et les associations locales.

3/ La faible intégration des préoccupations des jeunes : L'évolution démographique, d'un grand nombre de communes¹¹, montre une tendance de croissance de 20 à 25 % de la tranche d'âge des 15-24 ans. Part importante de la population, la jeunesse est très fortement touchée par le chômage. Elle constitue pourtant un acteur incontournable du développement local vu le potentiel qu'elle renferme. Deux faiblesses sont relevées :

- ❑ leur participation limitée au processus de planification ce qui a induit une part réduite de la programmation ciblant cette catégorie de population ;
- ❑ la faible prise en compte de la spécificité de la population jeune dans le Système d'Information Communal (SIC) qui par ailleurs consacre tout un chapitre à l'enfance). En effet parmi les tranches d'âge de la population recensée proposées, le SIC ne distingue pas une tranche qui corresponde à la population jeune ; ce qui ne permet pas de collecter et de disposer de données spécifiques sur les conditions de vie des jeunes.

⊙ **Actions d'amélioration**

Promouvoir la participation des jeunes dans le processus de planification (à travers leur implication dans les débats, réflexions, forums, ateliers etc.) et leur donner la possibilité de s'exprimer lors de l'évaluation des projets.

Sensibiliser les décideurs sur les enjeux de l'implication des jeunes et de leur intégration dans le développement économique, social et culturel futurs.

¹¹ - Échantillon des communes du nord concernés par l'accompagnement dans le cadre du programme mené par Targa en partenariat avec l'APDN et la DGCL.

Revoir la structure du SIC en nuancant les tranches d'âge (notamment celle de 15 à 24 ans) et en intégrant des items traitant des problématiques spécifiques à la jeunesse.

Cibles prioritaires : les Elu(e)s, la DGCL, les services provinciaux et les associations locales.

1.4. Des faiblesses organisationnelles à dépasser

1/Faible opérationnalisation des instances de gouvernance : Il est constaté d'une manière générale, que les commissions communales ne jouent que partiellement leur rôle. Il en est ainsi de la commission de parité et d'égalité des chances (CPEC), ou encore les comités communaux de planification participative (CCPP). Ces organes, créés dans la majorité des communes, 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 de planification, ou encore dans la dynamique interne communale (en terme d'initiative, de proposition, innovation etc.), ou externe (en terme d'animation communale et de mobilisation des acteurs locaux).

⊙ Actions d'amélioration

Préciser dans le cadre de la planification communale, le rôle de ces commissions en termes de contribution et de résultats.

Clarifier le mode de fonctionnement de ces différentes commissions par la définition claire de leurs missions et l'établissement de leur règlement intérieur.

Renforcer les capacités des membres de ces commissions par des cycles de formations ciblées.

Cibles prioritaires : La DGCL, les élus (e) et le personnel communal et les commissions communales.

2/Difficile utilisation de l'informatique et défaillances du Système d'Information Communal (SIC)

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.

De plus, l'utilisation de ces premières générations de SIC a révélé un certain nombre d'erreurs et quelques inadaptations aux besoins des communes, liés à des défauts de conception, qui gagneraient à être corrigés et améliorés pour plus d'efficacité.

⊙ **Actions d'amélioration**

Sensibiliser le conseil communal sur les enjeux de l'utilisation de l'informatique.

Former le personnel et les élu(e)s pour renforcer leurs capacités dans ce domaine.

Améliorer l'équipement pour doter les communes d'un parc informatique et de liaisons télécom, si nécessaire par satellite, adapté à leurs besoins.

Améliorer l'application du SIC en intégrant les leçons tirées de son expérimentation par les communes.

Cibles prioritaires : les élu(e)s, le personnel communal et la DGCL.

1.5. Le partenariat et la coopération à développer

⊙ **Points de faiblesse**

Faible réseautage des collectivités territoriales : Les communes ont des difficultés à travailler ensemble et avec les autres collectivités (provinces/préfectures et régions) : l'intercommunalité offre des opportunités en matière de mutualisation des moyens qui restent faiblement exploitées. Les dispositions de la charte communale (groupement art 144) sont insuffisamment opérationnalisées. Cette situation affaiblit la synergie qui peut être mise en place en mutualisant les ressources pour monter des projets collectifs surtout pour les communes de moins 35 000 habitants qui ont de faibles moyens (mutualiser les projets de formation, d'équipement, de routes, d'infrastructures sociales...) ou encore pour appartenant à une zone homogène (appui à l'organisation ou au renforcement des circuits de production et de communication ; labellisation de spécificités...etc).

⊙ **Actions d'amélioration**

Identifier à l'échelle provinciale et éventuellement régionale, des espaces ou des projets privilégiant l'intercommunalité ou des groupements

de communes permettant une programmation synergétique des projets de développement.

Intégrer la planification communale dans les visions et instruments de développement supra communaux en vue de garantir un maximum de légitimité dans les choix et consolider leur appropriation par la population.

Cibles prioritaires : les communes, le Ministère de l'Intérieur, la DGCL, les provinces (DCL) et les services extérieurs de l'Etat.

2. GOUVERNANCE FINANCIÈRE COMMUNALE

En théorie la décentralisation s'inscrit dans le cadre d'une logique de redistribution de pouvoirs entre l'Etat et les collectivités territoriales. Elle suppose que ces collectivités bénéficient de larges pouvoirs et de la latitude de disposer de tous les moyens juridiques, humains, financiers et matériels pour promouvoir la démocratie locale et la prospérité collective. Comment se manifestent ces pouvoirs et les moyens de les exercer au niveau de i) la gestion budgétaire, du ii) potentiel humain et de la capacité financière iii) richesse et la consistance du patrimoine communal.

Quels sont les éléments de risques, les points de vigilance et les points de faiblesse qui limitent chacune de ces composantes de la gouvernance économique et financière des communes et comment les dépasser ?

2.1. Élaboration, validation et exécution du budget

2.1.1 Cadre juridique de l'élaboration du budget et son application

La phase d'élaboration du budget requiert une attention particulière, des données précises, une intelligence collective (participation des différents services communaux pour bien prendre en considération les besoins identifiés).

⊙ Points de vigilance

Ils se rapportent à la faible ou la non intégration des nouvelles modalités de la planification territoriales dans l'élaboration du budget.

⊙ Éléments de risque

Les règles et les procédures budgétaires des collectivités territoriales n'ont

pas évolué suffisamment pour s'adapter à l'environnement institutionnel (informatisation, simplification de procédure...etc.). L'élaboration du budget reste très approximative, peu lisible, et difficilement exploitable pour le suivi et le contrôle.

⊙ Actions d'amélioration

Prendre en compte les difficultés identifiées par les communes lors de l'élaboration de leur budget dans les réformes budgétaires en cours (gestion axée sur les résultats, contractualisation, la budgétisation sensible au genre etc.).

Accompagner le personnel communal par l'organisation de formations et par l'élaboration d'outils de gestion budgétaire plus adaptés (guides et des manuels de procédures).

Cibles prioritaires : DGCL, Ministère de l'Economie et des Finances, élu(e)s et personnel communal.

2.1.2 Le processus d'élaboration du budget

⊙ Points de faiblesse

Le cadre général : le budget de la collectivité territoriale est souvent un assemblage d'actions et de projets d'aménagement qui intègre peu ou pas les principes de la dynamique d'acteurs, les orientations régionales, les stratégies sectorielles. Dans certains cas, il n'intègre pas les engagements de la programmation du PCD. Les principes d'équité et de solidarité sociale sont peu ou pas pris en considération.

Le processus d'élaboration du budget ne suit pas une procédure qui lui assure la participation pleine et entière de toutes les parties prenantes (Elu(e)s de la majorité, les membres des commissions, le personnel communal, et parfois il est élaboré en dehors de la commission chargée du budget et des finances...). Le fait est que, dans la pratique, l'élaboration du budget suit un cheminement fermé.

L'identification des besoins se fait, essentiellement, selon les réalisations de l'exercice budgétaire précédent sans tenir compte des évolutions et projections

futures et des tendances d'évolution économiques, fiscales, inflationnistes, climatiques etc.; de façon générale, les besoins identifiés se réfèrent à des aménagements, indispensables mais insuffisants au développement économique dès lors qu'ils ne favorisent pas la valorisation des ressources locales par l'appui à la dynamique des acteurs locaux.

L'équilibre budgétaire : les dépenses de fonctionnement représentent presque les deux tiers du budget, ce qui aurait pu être acceptable si les besoins en investissement n'étaient pas en croissance (cas de la majorité des communes). Dans le même temps, les deux tiers de ces dépenses sont affectées aux frais de personnel.

⊙ Actions d'amélioration

Cadrer le processus d'élaboration du budget : Elaborer et veiller à l'application d'un manuel de procédures spécifique au processus d'élaboration du budget complétant celui des PCD et qui devrait faire un rapide descriptif du contexte économique (inflation attendue, croissance prévue..), des orientations budgétaires de l'Etat (rigueur, relance...), préciser les principes à respecter (exemple : équité, solidarité, transparence, participation...), le processus à suivre, les étapes à respecter, les critères de choix des priorités et les arbitrages éventuels. Ce manuel devrait être également illustré par des estimations approximatives des dépenses et des recettes et des projets d'investissement.

Veiller à l'adéquation des prévisions budgétaires avec les besoins de développement socio-économique : Le budget communal doit répondre aux demandes identifiées et ne pas consister seulement en une offre standardisée ne prenant pas en considération les priorités de développement, notamment celles des personnes à besoins spécifiques ou encore de catégories minoritaires de population. Le premier pas d'un budget maîtrisé commence par l'identification, le recensement, le chiffrage et l'estimation des besoins. Pour être au plus près de la réalité de ces besoins, la participation des acteurs locaux et des habitants est indispensable. A noter que dans ce sens, l'élaboration de bases de données, comme c'est le cas des SIC et SIG (Système d'Information Géographique) entreprise dans le cadre de l'appui apporté aux collectivités territoriales est d'un apport significatif car elles contribuent à une connaissance améliorée et précisée des besoins existants.

Rationaliser les dépenses et diversifier les ressources : bien que ce soit difficilement faisable, les collectivités doivent revoir les postes de fonctionnement

et faire des choix qui peuvent être difficiles mais dont la portée est déterminante pour le futur ; parmi ces postes, ceux du personnel, en imaginant des solutions sociales faisables, telles que le redéploiement ou la mise à la disposition (en recadrant la procédure). Des économies d'échelle dans les frais de gestion sont également à rechercher en exploitant les possibilités offertes par la charte dont le partenariat, l'intercommunalité, les groupements...etc.

Renforcer les capacités des acteurs locaux : organiser des formations sur la gestion budgétaire et produire des guides méthodologiques.

Cibles prioritaires : la Direction des Collectivités Locales, les Elu(e)s, les Secrétaires Généraux, le personnel communal et les membres des commissions.

2.1.3 L'exécution du budget : les recettes communales

Les principales ressources des collectivités proviennent des transferts de l'Etat (TVA), de la fiscalité locale (très faible pour les communes rurales) et d'autres ressources périodiques conjoncturelles (revenus forestiers, souks hebdomadaires, loyers de locaux, foires périodiques etc.).

Les ressources issues de la coopération décentralisée ou internationale restent très faibles car ces dernières sont très peu sollicitées par les communes. Le contexte actuel et la dynamique de la démocratisation locale favorisent le développement de partenariats notamment avec d'autres collectivités territoriales des pays du Nord.

⊙ Éléments de risque

La faible autonomie financière : l'autonomie financière bien que confirmée par la charte communale reste faible du fait du déséquilibre entre les compétences conférées aux communes et les ressources qui leur sont affectées. Il s'agit ici d'une des principales limites de la décentralisation.

⊙ Actions d'amélioration

Cette limite peut être améliorée par la **révision de la fiscalité communale** pour donner plus de possibilités de financement aux collectivités territoriales et plus de visibilité à leur action.

Cibles prioritaires : la DGCL et le Ministère de l'Economie et des Finances.

⊙ Points de faiblesse

Faible assiette fiscale communale : L'un des problèmes récurrent pour une majorité de collectivités est la faible autonomie financière (pour une majorité de communes rurales elle ne dépasse pas 40 % et peut parfois se réduire néant). C'est ici une contrainte majeure pour ces collectivités qui ont du mal à affirmer leurs compétences vis-à-vis de la population et qui restent dans une dépendance totale des subventions de l'Etat. L'insuffisance des recettes rend difficile la réponse aux demandes socio-économiques de la collectivité et contraint donc fortement la réalisation de l'ensemble de ses missions.

⊙ Actions d'amélioration

Réorganiser et informatiser les services de recouvrement ;

Mobiliser de nouvelles ressources additionnelles (partenariat et contractualisation) ;

Optimiser la gestion budgétaire de manière à engager et réaliser la totalité des actions programmées dans l'année et chercher à atteindre le zéro excédent Budgétaire (zéro EB) ;

Cibles prioritaires : Les élu(e)s, le personnel communal (dont le SG), la DGCL et l'Etat.

2.1.4 L'exécution du budget : les dépenses communales

Il s'agit des moyens financiers qui permettent à la collectivité de réaliser ses prévisions budgétaires (fonctionnement et investissement).

L'exécution du budget se fait sur la base des règles de la comptabilité publique qui reposent sur deux **principes fondamentaux** :

- ❑ Les opérations financières sont sous la responsabilité des ordonnateurs et des comptables ;
- ❑ La séparation des ordonnateurs et des comptables, celui qui donne l'ordre, l'ordonnateur (en principe le président) est distinct de celui qui exécute l'ordre (le comptable public).

L'exécution du budget s'effectue en deux étapes principales :

- ❑ La mise à disposition des crédits au profit des collectivités

territoriales (avec deux niveaux, l'ouverture des crédits et la préparation à l'utilisation effective des crédits (projet, marchés...))

- L'utilisation effective des crédits, quant à elle, passe par 4 phases (engagement de la dépense, liquidation, ordonnancement et paiement).

⊙ **Éléments de risque**

La lourdeur du contrôle de la tutelle ne favorise pas l'efficacité de la procédure des dépenses et l'engagement de la totalité des crédits.

⊙ **Actions d'amélioration**

La tutelle de l'autorité doit être optimisée et rendre exécutoire les décisions du conseil (revoir le contrôle des gouverneurs sur l'exécution des décisions des communes rurales).

Cibles prioritaires : le Ministère de l'intérieur et le Ministère de l'Economie et des finances.

⊙ **Points de vigilance**

Ils se rapportent au respect des principes budgétaires et comptables et à la précision des responsabilités et des rôles des ordonnateurs et des comptables.

⊙ **Actions d'amélioration**

Elaborer des manuels de procédures et prévoir des missions d'audit comptable et d'évaluation.

Cibles prioritaires : les présidents des communes et les responsables comptables et la DGCL, la cour des comptes et l'inspection territoriale.

⊙ **Points de faiblesse**

Faible exécution des prévisions budgétaires : généralement les dépenses de fonctionnement sont engagées et réalisées dans leur totalité. Les difficultés résident dans les dépenses d'investissement qui ne sont généralement réalisées qu'à un faible pourcentage. Derrière cette réalité on trouve une faible capacité à préparer, lancer, exécuter et contrôler les marchés publics objet de ce type de dépenses.

Le retard dans la réalisation des projets, voir même leur non réalisation, entame la crédibilité de la collectivité, notamment celle des élu(e)s, et ralentit le processus du développement et de la croissance économique.

⊙ **Actions d'amélioration**

Définition des besoins : les prestations objet de chaque marché doivent faire l'objet d'une détermination des besoins et d'une estimation du coût. Pour cela, il faut identifier et arrêter les besoins en terme de nature, de qualité, de quantité, de coût (en veillant à l'adéquation qualité/prix des prestations) et de la durée, déterminer avec exactitude leurs spécifications techniques et leur consistance et préciser leurs caractéristiques en se basant sur des normes homologuées.

La préparation du dossier d'appel d'offre est le premier pas vers la maîtrise de la réalisation de la prestation objet du marché, (programmation, préparation du dossier, publication, sélection, notification, exécution...etc.).

L'Amélioration de la passation et de l'exécution des marchés nécessite :

- ❑ La formation des fonctionnaires communaux ;
- ❑ L'élaboration de manuels de procédures simples et accessibles ;
- ❑ Le recours à des achats collectifs par des groupements de communes ;
- ❑ L'adoption de la dématérialisation de la procédure d'appel d'offre ;
- ❑ la systématisation des procédures de contrôle et de suivi de lancement et de l'exécution des marchés et l'évaluation de leurs résultats ;
- ❑ L'allègement et l'optimisation du contrôle de la tutelle (organiser la traçabilité et définir les délais).

Cibles prioritaires : Les Elu(e)s et les fonctionnaires communaux, la DGCL, le Ministère de l'intérieur, la Commission des marchés et les contrôleurs financiers.

2.1.5 Le compte administratif et ses fonctions

Le compte administratif est le relevé exhaustif des opérations financières, des recettes et des dépenses qui sont réalisées dans l'exercice comptable de l'année. Document important dans la gouvernance financière des collectivités

territoriales, il permet de constater la plus ou moins bonne gestion de la commune par l'effet de comparaison entre les prévisions et les réalisations, comme il permet d'apprécier la qualité budgétaire notamment si les dépenses ont été sous-estimées ou si les recettes ont été artificiellement gonflées.

⊙ **Éléments de risque**

Le processus de vote du compte administratif, qui pourrait être un acte de contrôle et de pratique de transparence est transformé en instrument de règlement de comptes politiques.

⊙ **Actions d'amélioration**

la révision de la procédure du vote et la précision de l'objectif du compte administratif amélioreront les mécanismes de gestion et de négociation entre les élu(e)s.

Cibles prioritaires : la DGCL et les partis politiques.

⊙ **Points de vigilance**

Certains membres des conseils communaux, oublient ou ignorent ce pourquoi ils ont été investis du « mandat d'élu » par les citoyen-ne-s, notamment : « servir les intérêts de la collectivité ». Dans d'autres cas, il est constaté une méconnaissance totale du rôle de l'élu(e). L'examen du compte administratif est un exercice qui montre à quel point les pratiques politiques sont restées prisonnières des problèmes partisans étroits, négligeant ainsi, l'intérêt collectif de la commune.

⊙ **Actions d'amélioration**

Sensibiliser les élu(e)s sur leurs rôles et les missions de la collectivité d'une manière globale. Prévoir ou du moins appliquer les mesures prévues par la charte communale (en cas d'absence, de conflits d'intérêt...).

Il est aussi recommandé d'élaborer un code éthique et déontologique pour les communes qui sera signé par tous les élus au début de leur mandat. (Voir encadré n°3 sur le code d'éthique et déontologique des municipalités du Québec).

Cibles prioritaires : le Ministère de l'intérieur, la DGCL et les partis politiques.

⊙ Points de faiblesse

Illisibilité du compte administratif : c'est un document complexe difficile à lire bien qu'il permette de faire une sorte de bilan de la bonne ou moins bonne gestion des finances locales.

Complexité du processus d'adoption : le processus d'adoption est souvent long, source de pression et de blocage ce qui perturbe le fonctionnement de la collectivité. Le vote de ce document comptable, est souvent, transformé en arme politique susceptible de paralyser l'activité locale.

⊙ Actions d'amélioration

Elaborer un code d'éthique et déontologique destiné aux communes définissant les valeurs, les règles de conduite, les conflits d'intérêt, l'utilisation des ressources, les mécanismes de contrôle etc., pour cadrer l'action des élu(e)s et leurs pratiques.

Repréciser le rôle de l'examen et du vote du CC pour lui donner plus de sens et d'utilité en tant qu'outil de la gouvernance économique et budgétaire ;

Publier et communiquer les données relatives au compte administratif pour les élus et la population dans le but d'assurer la transparence et un débat citoyen ;

Supprimer le vote politique en faveur d'un audit par les instances de contrôle ;

Sensibiliser et responsabiliser les communes pour la mise en place d'un contrôle interne et d'une évaluation de la performance.

Cibles prioritaires : l'Etat, les partis politiques, les Elu(e)s, le personnel communal et la DGCL.

3. ORGANISATION ET GESTION DES RESSOURCES LOCALES

Les différentes ressources gérées par les communes sont : i) les ressources humaines, ii) les ressources financières et iii) le patrimoine communal.

L'organisation des ressources humaines est définie par le Décret N° 02-77-738 (27 septembre 1977) et complété par le décret N° 02-85-65 (02 décembre 1986) réglementant le personnel communal et la Charte Communale de 2009

(article 54 bis). En ce qui concerne la gestion des ressources financières, elle est encadrée par la Charte Communale (2009), par la loi n° 47-06 relative à la fiscalité des collectivités locales, la loi n° 45-08 relative aux finances des collectivités locales et le Décret n°2-09-441 (2010) relatif à la comptabilité des collectivités locales.

Malgré l'évolution qu'a connue la gestion des ressources locales, celle-ci reste marquée par des insuffisances et des zones de « flou » qui laissent place à l'improvisation et à certaines incohérences.

3.1. Gestion des ressources humaines

L'administration locale s'appuie, au-delà des élu(e)s (qui ont une fonction politique), sur le personnel qui assure au quotidien la gestion administrative et technique des affaires locales. Les responsables publics locaux, élu(e)s et fonctionnaires, tirent leur légitimité, pour les premiers du suffrage (légitimité politique) et pour les seconds, de leurs compétences professionnelles (légitimité managériale). Cette dualité est parfois source de rivalité et de conflits, nécessitant une répartition des rôles, une précision des attributions, une organisation adaptée et une bonne coordination.

⊙ **Éléments de risque**

Les règles et les procédures de gestion des ressources humaines (GRH) n'ont pas évolué, pour accompagner l'accroissement de la demande en compétences, le renforcement de la décentralisation et la croissance des besoins des citoyen-ne-s.

Le **sureffectif** dû, en partie, à l'embauche « sociale » et à l'externalisation de certaines missions de service public (gestion déléguée), renforce l'inadéquation entre les missions de la commune et les qualifications du personnel et alourdit le budget de fonctionnement.

⊙ **Actions d'amélioration**

Donner une **priorité** à la question des ressources humaines et développer une **politique globale propre à l'administration locale** (statut, gestion de carrière, référentiel de compétence, formation continue, promotion par mérite, évaluation des performances, etc.).

Séparer les actions de **gestion administrative des RH du politique** en délimitant le pouvoir des présidents et en renforçant celui des secrétaires généraux.

Redéployer le personnel en sureffectif pour permettre l'optimisation des ressources et pour alléger les charges des communes (le budget de fonctionnement). (Les solutions sont à trouver au niveau national).

Réviser et clarifier les procédures réglementant le détachement, la mise à disposition et la mutation du personnel communal.

Combattre le problème d'absentéisme du personnel qui coûte cher à l'Etat dans un contexte de raréfaction des moyens.

Cibles prioritaires : le Ministère de l'intérieur (DGCL), Ministère de la réforme administrative et les associations des élus.

⊙ **Points de faiblesse**

Absence de système de gestion des ressources humaines : les collectivités territoriales ne disposent pas de système de gestion des RH. Elles procèdent par acte de gestion ponctuel, essentiellement une gestion quantitative à court terme.

Inadéquation entre les postes et les profils : globalement les collectivités territoriales souffrent d'un sureffectif (alourdissant les dépenses de fonctionnement) et dans le même temps, d'un sous encadrement et sous qualification des ressources disponibles. Une équation difficile à concilier avec les principes de bonne gestion. Plus précisément, il est constaté dans une majorité de communes un faible dimensionnement des effectifs, une inadéquation entre les profils et les postes occupés.

Faible présence des femmes : les femmes sont sous-représentées dans le personnel notamment au niveau des postes de décision (chef de service, secrétaire général, etc.).

Faiblesse des outils de gestion : le système de formation continue est parfois inadapté. La gestion des carrières, des performances et l'évaluation du personnel sont inexistantes.

Absence d'un référentiel organisationnel : les difficultés de gestion des RH sont accentuées par une faiblesse organisationnelle et par la diversité de structure d'une commune à l'autre.

Secrétaire général, un statut faible : le SG a des compétences limitées (bien qu'améliorées). De plus il est soumis à une double allégeance, politique de

l'élu et administrative (administration). Ses fonctions sont peu précises, bien que le poste présente des enjeux importants dans le système de gouvernance économique (dont le contrôle, le suivi du budget communal, la gestion des ressources humaines).

⊙ **Actions d'amélioration**

Elaborer un système de gestion des ressources humaines moderne¹² (révision des textes, description des postes, définition des profils, évaluation des performances, motivation, lien entre la promotion à la performance, formation continue...).

Elaborer un référentiel organisationnel adapté, en tenant compte des spécificités des communes rurales, urbaines, communes chefs-lieux, communes soumises au système d'unité de la ville).

Séparer les compétences politiques des prérogatives administratives : redéfinir et préciser les domaines de compétence des élu(e)s et du personnel administratif (essentiellement les fonctions sensibles, du président, du SG et du comptable).

Améliorer la présence des femmes dans les postes de décision ce qui peut se faire par le biais de la réforme du système de gestion des RH, en liant la promotion au mérite.

Renforcer le rôle du secrétaire général et clarifier ses attributions en matière de gestion des ressources humaines (en tant que chef hiérarchique du personnel), des affaires administratives et financières. Renforcer sa présence dans les organes de gouvernance (commissions). L'investir de nouvelles fonctions (supervision, suivi, évaluation, contrôle, ...) pour créer un équilibre entre le politique et l'administratif sans pour autant remettre en cause le statut des élu(e)s.

Cibles prioritaires : Les élu(e)s, le personnel communal, la DGCL, le Ministère de la fonction publique et de la modernisation de l'administration, et le Ministère de l'Économie et des Finances.

¹² - Révision des articles 16 et 17 du statut particulier du personnel communal en matière de nomination et d'attribution. (Décret de 1977) ; des articles 54 bis de la charte communale sur les attributions du SG des Collectivités Locales. Réviser les barèmes d'indemnités des SG des CL.

⊙ Points de vigilance

Les élu(e)s respectent peu ou pas les règles et les procédures de gestion des RH et recourent aux recrutements clientélistes à des fins politiques. A noter également que les procédures de GRH sont très sommaires cadrant peu les modes de recrutement.

⊙ Actions d'amélioration

Sensibiliser les élu(e)s sur l'importance de la gestion des ressources humaines et sur leur contribution à la réalisation des missions de la commune.

Cibles prioritaires : les élu(e)s et la DGCL.

3.2. Les ressources financières

Selon la charte communale (art 1^{er}) les collectivités territoriales sont dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Or, cette autonomie n'a de sens que si les collectivités disposent et maîtrisent les ressources nécessaires au financement du développement.

Par ailleurs, en examinant les compétences financières des communes (art 37) on constate qu'elles sont très sommaires «...le conseil fixe dans le cadre des lois et règlement, les taux des taxes, les tarifs des redevances et les droits divers perçus au profit de la commune... ».

Comme il est signalé, précédemment, l'exercice de ces attributions est conditionné par le dynamisme économique de la commune. La faiblesse des budgets locaux relève en partie du faible niveau de prélèvement local. De nombreux secteurs de l'économie ne sont pas ou peu taxés.

Une grande partie des communes sont soumises à une pression permanente pour fournir ou faciliter les prestations des services publics locaux. Mais elles ne disposent pas de moyens suffisants pour les financer. Pour un grand nombre de communes il est difficile d'assumer toutes les compétences qui leur sont reconnues dans le cadre de la décentralisation. Ces conditions rendent très difficile la programmation des investissements et entravent la bonne marche de la décentralisation. L'amélioration des finances locales est un enjeu pour la crédibilité des responsables locaux.

⊙ **Éléments de risque**

Décalage entre les compétences prévues par la décentralisation et les moyens financiers consentis, en outre, **les conditions de financement** (dont le taux d'intérêt) à travers le crédit sont contraignantes et limitées (Fonds d'Equipement Communal).

Difficulté d'anticiper la croissance urbaine : certaines communes rurales développent des noyaux urbains (transformées rapidement par l'effet de la croissance urbaine : mouvement migratoire, concentration administrative, économique et urbaine) mais ces transformations ne sont pas prises en considération par les autorités au niveau du transfert de compétences et des moyens aux communes concernées, pour leur permettre de prendre en charge les nouveaux besoins. Ces communes n'auront pas les moyens d'assurer les nouvelles attributions urbaines telles que le ramassage des ordures, l'assainissement, l'appui à l'activité économique émergente etc., ce qui est à l'origine de certains cas d'urbanisation sauvage, de « désordre spécial » désolant.

⊙ **Actions d'amélioration**

Réviser le système fiscal des collectivités territoriales pour augmenter la fiscalité des collectivités territoriales, faire en sorte de trouver un équilibre entre les compétences propres des communes et les moyens qui leur sont affectés.

Réviser les procédures et les conditions d'octroi des crédits FEC et créer de nouveaux mécanismes de financement de l'investissement des communes (des produits et des conditions plus adaptés aux besoins de financement des communes, surtout celles qui ont peu de moyens)

Cibles prioritaires : le Ministère de l'Economie et des Finances, le Ministère de l'Intérieur et la DGCL.

⊙ **Points de vigilance**

Un danger peut résider dans le fait que les responsables communaux continuent à compter uniquement sur les ressources conventionnelles.

⊙ **Actions d'amélioration**

La recherche de financements additionnels doit être l'une des priorités des responsables communaux.

Cibles prioritaires : les élu(e)s et le personnel communal.

⊙ Points de faiblesse

Modestie des recettes propres : pour la plupart des communes rurales, la fiscalité est très maigre (emprise du pouvoir central). Cet état est lié également, en partie, à la faible exploitation du potentiel économique des communes.

Absence de culture partenariale : l'article 78 de la charte ouvre de larges possibilités de coopération et de partenariat, « les communes...peuvent conclure entre elles ou avec d'autres collectivités territoriales, avec les administrations publiques, les établissements publics ou les organismes non gouvernementaux d'utilité publique, des conventions de coopération ou de partenariat pour la réalisation d'un projet ou d'une activité d'intérêt commun... ces conventions déterminent, notamment, les ressources humaines et financières que les parties décident de mobiliser pour la réalisation du projet ou de l'activité... ». Ces possibilités faiblement exploitées par les communes peuvent permettre aux communes de mobiliser des moyens de financements additionnels, contribuant ainsi à diversifier leurs ressources financières.

Faible capacité des élu(e)s à mobiliser des ressources additionnelles dont celles à travers le partenariat.

Faible capacité d'organiser et de collecter la fiscalité territoriale (faiblesse de la chaîne fiscale et des activités économiques).

⊙ Actions d'amélioration

Impulser une dynamique de développement économique : assumer pleinement les responsabilités économiques, par l'accompagnement du secteur privé, l'incitation à l'investissement, la réalisation d'infrastructures facilitant l'accessibilité économique (dont les routes), la valorisation du mobilier public local (embellissement du territoire) valorisation du patrimoine historique (bâties, monuments...) pour renforcer l'attractivité du territoire ;

Développement du partenariat entre collectivités, avec les bailleurs de fonds nationaux et internationaux, à travers la coopération décentralisée, mais aussi avec le secteur privé ;

Améliorer la gestion budgétaire et la gestion financière : simplifier les procédures, les délais de contrôle ;

Organiser et dynamiser le système de collecte d'impôts locaux ;

Informatiser le système comptable pour moderniser les outils de gestion financière et disposer d'informations fiables, faciliter le suivi, le contrôle et la prise de décision.

Favoriser la transparence de l'information : publier l'information sur les finances des communes (permettre aux partenaires financiers d'accéder à l'information), produire et diffuser des données sur la gestion communale.

Cibles prioritaires : les élu(e)s, le personnel communal et la DGCL.

3.3. Le patrimoine communal

Le patrimoine de la commune est composé, selon la charte communale (article 36 et suivants), de biens à vocation administrative, économique, sociale, sportive et récréative. Il peut constituer un levier pour le développement économique, social et culturel de la collectivité.

⊙ Éléments de risque

La décentralisation confère aux collectivités territoriales des compétences conséquentes dans ce domaine, mais certains biens communaux et équipements collectifs, surtout ceux à vocation économique, culturelle, récréative et les espaces verts, ne sont pas toujours valorisés et ne jouissent pas d'une priorité dans les orientations des conseils communaux. Généralement les communes n'accordent pas d'intérêt à ces biens et les documents d'urbanisme, les prévoient, parfois, sans pour autant prévoir les mesures de les réaliser (manque de ressource ou réaffectation) ; les causes peuvent être multiples.

Action d'amélioration : donner la priorité et les ressources nécessaires pour consolider le patrimoine communal et veiller à l'application des directives prévues pour ce volet dans les documents d'urbanisme.

Cibles prioritaires : la DGCL, les élu(e)s et les agences urbaines.

⊙ Points de faiblesse

Pauvreté et vétusté du patrimoine communal : en examinant la nature et la diversité du patrimoine des collectivités territoriales, on relève, d'une manière générale (mis à part parfois le patrimoine forestier ou administratif dont disposent certaines collectivités) la pauvreté et la vétusté du patrimoine de ces collectivités territoriales.

La vocation économique des communes est confirmée aujourd'hui, la charte communale leur reconnaît d'importantes compétences dans ce domaine. Néanmoins, les biens communaux destinés à ce type d'activités sont sommaires et, lorsqu'ils existent, sont vétustes ou à l'abandon (marchés, halles, foires, zones d'activités ...). Le même constat peut être fait pour les équipements socioculturels (centre de loisirs, bibliothèques, musées, crèches, jardins d'enfants...), ou encore pour le patrimoine foncier, véritable relais de l'activité économique.

⊙ **Actions d'amélioration**

Valoriser le patrimoine existant et optimiser sa gestion (recensement, restauration, réaffectation et mobilisation).

Mutualiser la gestion du patrimoine existant (partenariat et projet économique innovant) ;

Donner une priorité aux équipements collectifs à caractère économique, culturel, récréatif et social ;

Cibles prioritaires : les élu(e)s, le personnel, la DGCL et les organismes privés.

⊙ **Points de vigilance**

Le **délaissement de certains biens communaux** et/ou le peu d'intérêt accordé au patrimoine culturel et architectural dans une majorité de communes constitue une perte du patrimoine national.

⊙ **Actions d'amélioration**

Sensibiliser les responsables locaux sur l'importance du patrimoine (essentiellement culturel, architectural et récréatif) en tant que levier du développement économique et social.

Dresser un état des lieux du patrimoine communal à l'échelle nationale et définir une stratégie nationale de valorisation de ce patrimoine.

Cibles prioritaires : la DGCL, les élu(e)s et le personnel communal et Ministère de la Culture.

4. SUIVI-ÉVALUATION DES RÉALISATIONS ET ÉVALUATION DES PROJETS COMMUNAUX

Le recours au suivi-évaluation et à l'évaluation des projets et programmes locaux au Maroc est très limité pour ne pas dire inexistant. L'évaluation est largement « méconnue voire crainte »¹³ par les acteurs publics locaux.

Même dans les pays en avance sur la pratique de l'évaluation, les décideurs locaux y voient souvent une remise en cause de leur légitimité et le personnel communal un jugement de son travail. Elle est perçue comme une intrusion dans la sphère publique.

Au Maroc, les départements ministériels eux-mêmes ne programment pas systématiquement d'évaluation, sauf si elle est imposée par des bailleurs de fonds internationaux. Cependant, la société civile, initiée depuis quelques années, grâce à l'appui des organismes internationaux, des évaluations portant sur des politiques et des programmes publics.

Et pourtant, la constitution a confirmé l'importance et l'utilité de l'évaluation, notamment dans l'article 156 : « **les services publics rendent compte de la gestion des deniers publics...et sont soumis à cet égard aux obligations de contrôle et de l'évaluation** ».

4.1. Suivi-évaluation des réalisations

⊙ Éléments de risque

Le suivi-évaluation de la gouvernance économique et financière des communes est quasi-inexistant. Au niveau national, peu d'intérêt est donné au suivi-évaluation. Il est constaté un décalage entre les projets de réforme budgétaire au niveau central et leur déclinaison au niveau local (la gestion axée sur les résultats, la contractualisation, l'évaluation, le contrôle interne...).

¹³ - L'évaluation : un outil au service des territoires, guide pratique, Association régionale d'information des collectivités territoriales, 2008.

⊙ **Actions d'amélioration**

Développer un système de suivi-évaluation pour soutenir la gouvernance économique et financière des communes et le rendre obligatoire (outils de collecte de données, canevas d'analyse, tableaux de bords, adaptation budgétaire et comptable,...etc.).

Cibles prioritaires : la DGCL, le Ministère de l'Economie et des Finances et le Ministère de l'Intérieur.

⊙ **Points de faiblesse**

Faiblesse du processus de suivi : mis à part le contrôle technique des travaux ou des études (fait selon le décret sur les marchés publics) dont les objectifs ne correspondent pas à la finalité du suivi-évaluation, on peut considérer que, le suivi exercé est essentiellement informel et oral (demande d'information sur la situation des engagements et leur aboutissement), occasionnel (dépendant du bon vouloir des responsables ou d'une sollicitation extérieure), global (ne questionne pas les processus, les réalisations, les délais, les objectifs, les résultats, les moyens utilisés...);

Le contrôle de la régularité budgétaire et comptable ne fournit pas les informations utiles pour le « suivi-évaluation » : faible vérification de la qualité des prestations (fournitures, travaux et services), de leur nature, des délais d'exécution, faible appréciation de la réalité et de la matérialité des travaux exécutés, des fournitures livrées ou des services réalisés.

Absence d'outils de suivi-évaluation : la gestion budgétaire et financière et la gestion des projets locaux, telles qu'elles sont menées actuellement, ne permettent pas de disposer de données et d'information fiables et utilisables comme l'exige un système de suivi-évaluation. Ce déficit en données et indicateurs rend, également plus difficile la réalisation des évaluations des projets communaux.

⊙ **Actions d'amélioration**

Mettre en place un système de suivi-évaluation communal : introduire la fonction de suivi-évaluation dans le processus de gestion, créer une structure à cet effet, définir ses attributions, lui affecter les moyens nécessaires, systématiser le suivi pour l'ensemble des actions budgétaires et financières et les projets menés par la commune.

Développer des outils de suivi-évaluation : élaborer un support informatisé pour collecter, analyser et consolider les informations recueillies, élaborer des indicateurs de suivi-évaluation (informations nécessaires, méthodes, échantillonnage, activités à mener, dates, fréquence, personnes responsables...), des canevas d'analyse, des tableaux de bord etc. Informatiser la gestion comptable, si possible, créer un support de comptabilité analytique adapté.

Cibles prioritaires : la DGCL, le Ministère de l'économie et des finances et les élu(e)s.

⊙ Points de vigilance

Faiblesse des données et statistiques et des indicateurs donnant une information fiable et actualisée au niveau communal sur les volets démographique, social, physique, économique et environnemental.

La faible intégration des systèmes de suivi et d'évaluation dans les PCD, les SIC et les autres outils de modernisation de gestion communale

⊙ Action d'amélioration

Compléter les données et les indicateurs des SIC par des informations utiles pour la prise de décision et veiller à leur actualisation.

Généraliser l'implantation des SIC dans toutes les communes et prévoir sa consolidation au niveau provincial.

Mettre en exergue le volet évaluation dans le SIC et intensifier la formation des agents communaux pour sa maîtrise.

Faciliter ou organiser les flux réguliers d'information entre les collectivités territoriales et les services déconcentrés de l'Etat.

Cibles prioritaires : DGCL, élu(e)s, personnel communal et les provinces (Gouvernorat).

4.2. Évaluation des projets

⊙ Éléments de risque

Cadre législatif et réglementaire incomplet : mis à part les textes qui organisent les conditions de contrôle et de l'audit des dépenses publiques, la

constitution pose le principe de l'évaluation des politiques publiques (nationale et locales) sans en préciser les conditions et les modalités de mise en œuvre (les textes d'application). A préciser, ici, que le décret sur les marchés publics reprend quelques principes de l'évaluation dans le cadre de l'audit des marchés publics (voir encadré n°5).

⊙ **Actions d'amélioration**

Préparer les textes de mise en œuvre du cadre juridique de l'évaluation :

- ❑ Élaborer et promulguer les textes législatifs et réglementaires organisant l'évaluation des politiques et projets publics, dont ceux des collectivités territoriales (loi organique d'évaluation et de reddition des comptes, textes d'application).
- ❑ Intégrer l'évaluation dans la gouvernance locale comme principe de pilotage et de gestion, au niveau de la planification communale et comme partie intégrante des plans d'actions et des projets qui les déclinent.

Cibles prioritaires : le Ministère de l'intérieur, la DGCL, les élu(e)s et le Ministère de l'Economie et des Finances.

⊙ **Points de faiblesse**

Absence de culture d'évaluation : les communes n'évaluent pas leurs projets. L'examen des comptes administratifs, avancé parfois comme une évaluation des finances locales, ne répond pas aux mêmes objectifs et n'a pas la même finalité.

Résistance des responsables locaux : les élus et le personnel communal ne sont pas ouverts aux pratiques de l'évaluation, parfois ils ignorent sa signification et ceux qui la connaissent la considèrent comme une perte de temps et de moyens ou comme une ingérence dans leurs compétences.

Rôle imprécis des associations: la constitution confère aux associations, dans ses articles 12 et 13, un droit de regard en matière de gestion et d'évaluation « les associations contribuent dans le cadre de la démocratie participative à l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des décisions et des projets des institutions élues et des pouvoirs publics. Les institutions et les pouvoirs publics doivent organiser ces contributions... ».

Or, les pouvoirs publics sont réticents quant à ce droit conféré aux associations.

Dans le cadre de la réforme budgétaire de l'Etat, le Ministère de l'Economie et des Finances, reconnaît aux associations, dans le guide de gestion du budget de l'Etat, le rôle « de participation à la définition des objectifs et à la fixation des priorités au niveau local...et un droit de suivi évaluation ». Ce guide considère que l'ouverture sur les associations renforce simultanément deux facteurs fondamentaux dans la réforme budgétaire : l'efficacité et la transparence. Quatre domaines d'action sont reconnus aux associations dont, **l'expertise** qu'elles peuvent apporter, **le plaidoyer** qu'elles peuvent initier, **les propositions d'amélioration** à apporter, **l'interpellation** des acteurs publics.

Reste que ce type de guide de soutien de la réforme budgétaire n'a pas de force exécutoire, son application relève du « bon vouloir » des acteurs publics.

⊙ **Actions d'amélioration**

Sensibiliser les acteurs locaux élu(e)s et le personnel communal sur l'apport de l'évaluation en tant qu'outil au service de la supervision et du pilotage des affaires communales (formation, vulgarisation, visite d'échange etc.).

Renforcer et consolider le rôle des associations en matière d'évaluation des plans communaux de développement et des projets, leur reconnaître un droit de regard en les associant au processus d'évaluation (du lancement à la restitution). Le principe est reconnu constitutionnellement, reste à lui donner un contenu et des mécanismes d'opérationnalisation.

Publier les rapports d'évaluation : la loi sur les marchés publics rend obligatoire la publication des synthèses des rapports de contrôle et d'audit de certains marchés, pratique qui peut être élargie aux rapports d'évaluation des collectivités territoriales.

Cibles prioritaires : DGCL, élu(e)s, personnel communal et les associations.

⊙ **Points de vigilance**

La faible ouverture (résistances) des acteurs locaux sur les nouveaux outils (pilotage, planification stratégique, gestion axée sur les résultats, audit interne, suivi-évaluation et évaluation).

⊙ Actions d'amélioration

Prévoir des actions de sensibilisation et de formation au profit des élus locaux et du personnel communal.

Cibles prioritaires : DGCL, élu(e)s et personnel communal.

Encadré n° 5 : Les principes de l'audit des marchés publics

L'audit des marchés publics, prévu par le décret de 2013 (2-12-349, 20 mars 2013 relatif au marchés publics), reprend certains principes de l'évaluation dont :

- la régularité des procédures de préparation, de passation et d'exécution du marché ;
- l'appréciation de la réalité et de la matérialité des travaux exécutés, des fournitures livrées ou des services réalisés ;
- du respect de l'obligation de l'élaboration et de la publication des différents documents afférents au marché prévus par le décret (transparence) ;
- la réalisation des objectifs assignés à la prestation ;
- l'appréciation des résultats obtenus par rapport aux moyens mis en œuvre ;
- les conditions d'utilisation des moyens mis en œuvre ;
- l'appréciation du prix du marché par rapport aux prix pratiqués et l'évaluation des coûts des prestations objet du marché ;
- l'opportunité et l'utilité des projets et prestations réalisés dans le cadre des marchés.

BIBLIOGRAPHIE

Textes juridiques

- ❑ Constitution de Juin 2011.
- ❑ Charte communale telle que révisée et complétée en 2009.
- ❑ le décret n° 2-12 349 (20 mars 2013) relatif aux marchés publics ;

Autres documents

- ❑ Baslé, M. (2010). Connaissance et action territoriale. Editions Économica. Paris.
- ❑ Budget communal, notion de base, définition http://www.les-ormes-sur-voulzie.com/index_htm_files/LE%20BUDGET%20COMMUNAL.pdf
- ❑ Banque Mondiale, 2001, Thematic Research Study: Supporting Local Government Planning within the context of Government Decentralization.
- ❑ Cadre normatif de la capacité locale pour la bonne gouvernance au Maroc». Par Léonardo ROMEO, Rachid TALBI, Mohamed TOZY, Brahim ZYANI. Mars 2002.
- ❑ Centre de ressources du développement territorial <http://www.aimf.asso.fr/default.asp?id=13&theme=1>
- ❑ Conseil économique et social, Evaluation et suivi des relations financières entre l'Etat et les collectivités locales, France.
- ❑ Conseil Ouest et Centre Africain pour la Recherche et le Développement Agricoles, manuelle suivi-évaluation, direction programme septembre 2009

- ❑ Etude de la Bonne Gouvernance Economique des Collectivités Territoriales au Maroc, 2013.
- ❑ Guide l'élaboration du plan communal de développement, en milieu rural, direction des collectivités locale, 2008, Maroc.
- ❑ Guide méthodologique de planification stratégique, Targa.
- ❑ Guide de l'utilisateur pour mesurer la gouvernance locale, PNUD.
- ❑ Guide de la réforme budgétaire sensible au genre et axée sur les résultats, Ministère de l'économie et des finances Maroc.
- ❑ Guide méthodologique, Concevoir et mettre en œuvre le suivi-évaluation des projets, coopération décentralisée et gouvernemental, MAE, F3E, PSe, ARENE , France.
- ❑ Guide de l'évaluation 2007, Direction générale de la coopération internationale et du développement (DGCID), MAE, France
- ❑ Janet Shapiro, *Boîte à Outils sur la Planification Stratégique*, CIVICUS : Alliance Mondiale pour la Participation Citoyenne (guide Targa).
- ❑ Hans Bjorn Olsen, 2007, Direction du développement et de la coopération DDC, Confédération Suisse, Document de travail sur la décentralisation et la gouvernance locale.
- ❑ L'évaluation : un outil au service des territoires, guide pratique, Association régionale d'information des collectivités territoriales, 2008.
- ❑ Manuel de suivi évaluation, Conseil Ouest et centre Africain pour le développement.
- ❑ *Suivi et évaluation : documents, Association marocaine de l'évaluation.*