



Le Label Commune Citoyenne

*Un outil de promotion de la bonne
gouvernance locale*

PROPOSITION D'UN CADRE DE MISE EN ŒUVRE



British Embassy
Rabat

Avant-propos

Dans le cadre du renforcement du processus démocratique et de la modernisation de l'administration publique, le Maroc a mis l'accent sur les principes de bonne gouvernance relatifs à : i) la qualité et à la gestion performante du service public; ii) l'égalité d'accès des citoyens et citoyennes aux services publics ; iii) la couverture équitable du territoire et la continuité du service public ; iv) la participation des citoyens dans la vie publique ; v) la transparence dans la gestion des affaires publiques et vi) la responsabilité, la reddition des comptes et l'évaluation. Ces principes sont consacrés par la nouvelle Constitution et sont repris par les textes organisant les collectivités territoriales.

Néanmoins, malgré les avancées réalisées dans les textes, les outils de mise en œuvre de la bonne gouvernance sont faiblement développés et intégrés dans l'organisation et le fonctionnement quotidien des collectivités territoriales. Les contraintes et faiblesses qui limitent la mise en œuvre de ces principes concernent différents niveaux et aspects de la gouvernance : ressources humaines, outils de gestion, planification, autonomie financière, poids de l'administration centrale, coordination verticale des programmes, etc.

Les contraintes d'ordre global et institutionnel dépendent de la volonté et de la capacité des responsables politiques au niveau central à faire avancer et aboutir « effectivement » les réformes et mesures en cours d'élaboration ou d'opérationnalisation (constitution, régionalisation, modernisation de l'administration, déconcentration, réforme budgétaire, etc.). Cependant, certaines faiblesses peuvent être surmontées directement par les élus locaux et le personnel communal dans un effort conjoint en s'appuyant sur les acquis normatifs prévus par la Constitution et en mettant à profit les leviers politiques et institutionnels qu'offre le contexte de réforme en cours.

Dans cette perspective, le Collectif Démocratie et Modernité (CDM) et l'Association Targa-AIDE ont entamé en 2014 un chantier ayant pour objectif de proposer un cadre global de mise en œuvre d'un Label Commune Citoyenne au Maroc. Deux documents présentent l'aboutissement de ces premiers travaux. Le premier document (rapport 1) présente les concepts de labellisation et de bonne gouvernance et élabore une revue nationale et internationale des expériences de labellisation de la bonne gouvernance. Le second document (rapport 2) décline une proposition d'un cadre de mise en œuvre du Label Commune Citoyenne au Maroc, sur la base d'une analyse du cadre normatif et d'un diagnostic de la gouvernance des communes (le présent rapport).

En plus des réflexions conduites conjointement par le CDM et Targa-AIDE, quatre rencontres régionales organisées durant les mois de novembre-décembre 2014 et février-mars 2015 avec des élus locaux, des fonctionnaires des communes et des représentants de la société civile ont permis d'enrichir la présente proposition.

Sommaire

Introduction	1
I - La bonne gouvernance locale au Maroc.....	1
1. Le référentiel normatif de la bonne gouvernance	1
2. Constats sur les pratiques de la gouvernance locale	10
II – Le cadre de mise en œuvre du Label Commune Citoyenne	12
1. Démarche d’élaboration du dispositif.....	12
2. Les objectifs du Label Commune Citoyenne	13
3. Les principes du Label	14
4. Le processus de labellisation	16
5. Le dispositif institutionnel	19

Introduction

Le Label Commune Citoyenne est un outil de réflexion, d'apprentissage et d'accompagnement de la bonne gouvernance locale. Il offre un cadre de travail innovant pour les élus locaux et le personnel communal et permet de faire le point sur les pratiques existantes, de planifier des mesures concrètes en matière de bonne gouvernance et de réaliser un suivi continu des résultats.

La commune est l'échelon de gouvernance par excellence dans lequel peut s'exercer la démocratie. Elle est le lieu où la participation et l'implication directe des citoyennes et citoyens dans la vie locale peut prendre forme et s'exprimer dans le cadre d'une citoyenneté agissante. C'est dans cette logique que le législateur a fait de la compétence de « proximité » la spécificité de la commune et c'est dans ce sens que l'échelon communal et la dimension citoyenne sont privilégiés par ce Label.

La première partie de ce document élabore une analyse du cadre juridique avant de présenter une série de constats sur les contraintes et les faiblesses en matière de gouvernance locale au Maroc. La seconde partie présente le cadre général de mise en œuvre du Label Commune Citoyenne au Maroc proposé. Ce cadre de mise en œuvre est composé d'un référentiel commun sur la gouvernance locale, de principes de base, d'une proposition d'un processus de labellisation et d'un dispositif institutionnel présentant les organes d'appui et de mise en œuvre du Label.

I - La bonne gouvernance locale au Maroc

1. Le référentiel normatif¹ de la bonne gouvernance

L'analyse du cadre juridique vise à expliciter et détailler les principes de bonne gouvernance consacrés par les textes fondamentaux (Constitution, Charte communale). Une compréhension parfaite des textes est fondamentale pour la mise en place d'un Label conforme aux normes juridiques nationales. Pour des considérations de cohérence, et dans le souci de couvrir l'ensemble des principes de bonne gouvernance du service public dans leur globalité et interdépendance, sept références ont été explorées et analysées au niveau de leur contenu et de leur prolongement pour leur donner un sens et une compréhension commune :

- Égal accès des citoyennes et citoyens au service public ;
- L'homme et la femme jouissent à égalité des droits et libertés à caractère civil, politique, économique, social, culturel et environnemental² ;
- Couverture équitable du territoire communal et continuité de prestation des services ;
- Inscription de l'intervention publique dans les normes de « qualité », de « transparence », de « reddition des comptes », de « responsabilité » ;
- La participation des citoyens à la vie publique locale ;
- Efficacité et efficience de gestion de l'administration locale ;

¹ Cadre réadapté à partir du Plan d'action de la convergence des politiques sectorielles (Ministère des affaires générale et de la gouvernance, Agences de Nations unies, Mai 2014).

² Article 19 de la Constitution du Maroc.

- Solidarité et coopération entre les communes et entre celles-ci et les autres collectivités territoriales.

Égal accès des citoyennes et citoyens au service public

Le Maroc a pris l'engagement constitutionnel de considérer tous les citoyennes et citoyens de manière égale devant le service public, d'en assurer un égal accès aux prestations à chacun, sans distinction ou discrimination aucune, notamment de sexe, de couleur, de croyance, de culture, d'origine sociale ou régionale, de langue et de handicap. L'égalité des droits ne veut pas dire uniformité de la prestation. Le principe d'égalité d'accès et de traitement n'empêche pas de différencier les réponses, en fonction des situations, afin de réduire les inégalités sociales, économiques, culturelles et environnementales. Les réponses aux besoins peuvent être différenciées dans l'espace et dans le temps pour répondre aux diversités des situations des citoyennes et citoyens³.

Dans ce sens, la constitution de 2011, considère que les collectivités territoriales, aux côtés des services de l'Etat, « œuvrent, chacun selon ses compétences, à la mobilisation de tous les moyens disponibles, pour faciliter l'égal accès des citoyennes et citoyens aux conditions leur permettant de jouir des droits consacrés par la Constitution (soins de santé, protection sociale, couverture médicale et solidarité mutualiste, éducation moderne, accessible et de qualité, éducation sur l'attachement à l'identité marocaine et aux constantes nationales immuables, formation professionnelle et éducation physique et artistique, logement décent, travail et appui des pouvoirs publics en matière de recherche d'emploi ou d'auto emploi, accès à la fonction publique selon le mérite, accès à l'eau et à un environnement sain, développement durable) »⁴.

Ces droits sont universels indivisibles et interdépendants, qu'ils soient civils ou politiques ou encore économiques (« l'amélioration d'un droit facilite le progrès des autres et la privation d'un droit à un effet négatif sur les autres »). Dans ce sens l'accent est mis sur l'interdépendance des différents droits (droit à la santé, droit à l'éducation, droit à l'accès à l'eau, etc.).

Ce droit « d'égal accès aux prestations » est à aborder en tenant compte de la réforme de la loi organique organisant les communes (en cours d'approbation), qui a introduit divers changements au niveau des principes d'organisation et des compétences des communes. Au niveau du principe d'organisation, la « commune assure les services de proximité pour les citoyennes et citoyens, elle en a la charge d'organisation, de coordination et de suivi » (art. 77). Ainsi les communes veillent à l'égal accès des citoyennes et citoyens aux prestations rendues dans ce nouveau cadre. Le label « commune citoyenne » tient compte de ces nouvelles prérogatives.

L'homme et la femme jouissent, à égalité, des droits et libertés à caractère civil, politique, économique, social, culturel et environnemental

La question de l'égalité homme femme au Maroc a significativement évolué au niveau des idées, du débat et des écrits. Cette évolution a permis une réelle avancée normative, comme en

³ « Dialogue propositions, histoire pour une citoyenneté monde. Quels principes pour le service public ? » <http://base.d-p-h.info/fr/fiches/dph/fiche-dph-6692.html>

⁴ Article 31 de la Constitution du Maroc.

témoignent les diverses réformes et les programmes mis en place depuis l'adoption du nouveau code de la famille en février 2004 jusqu'à la mise en place de la nouvelle constitution⁵. Néanmoins au quotidien ces réformes prennent du temps à aboutir concrètement et « effectivement ».

Il est important d'insister sur le fait que l'égalité homme femme réside dans la prise en compte des « droits, aspirations et intérêts spécifiques des deux sexes dans les différentes phases d'élaboration, de mise en œuvre et d'évaluation des politiques et des programmes de développement local »⁶. Elle se matérialise dans la prise en charge de ces droits au quotidien. Pour la concrétiser, l'égalité homme femme, doit être intégrée dans les préoccupations des responsables communaux, déclinée dans les règles de fonctionnement et d'organisation à travers des mesures concrètes permettant aux femmes et aux hommes de se réaliser pleinement aux niveaux politique, social, économique et culturel.

Elle passe par la création d'un environnement et de mécanismes destinés à favoriser la participation réelle de la femme au côté de l'homme à la vie politique locale, par sa présence active dans les instances de décisions et dans les postes de responsabilité. Elle se manifeste, en outre, par des initiatives volontaristes des responsables communaux d'intégration de l'égalité dans l'élaboration et la mise en œuvre des services qui organisent la vie sociale de la commune. Elle prend forme, enfin, à travers des projets destinés à promouvoir l'autonomisation des femmes, à lutter contre toutes les formes de discrimination et de violence à leur égard.

La commune en tant qu'échelon de proximité, le plus près des préoccupations des citoyennes et citoyens, a un rôle à jouer pour canaliser les besoins dans leurs diversités et spécificités et de les faire remonter aux échelons régional et national. Ici la promotion de la culture du respect des droits, des libertés et de la dignité des femmes prend toute sa place.

Le projet de loi organique des communes prévoit la création d'une instance de « parité et d'égalité des chances et l'approche genre ». Cette instance n'est pas obligatoire et n'a qu'un rôle consultatif ce qui réduit significativement son rôle. Les modalités de sa création, composition, ses attributions et son fonctionnement seront fixées par le règlement intérieur. C'est la volonté politique des responsables élu(es) qui donnera ou non l'opportunité d'opérationnaliser cette instance.

Couverture équitable du territoire communal et continuité de prestation des services

La constitution consacre le principe de la couverture équitable de tout le territoire national par les prestations rendues. Ce principe est repris par le projet de loi organique des communes. La commune est « tenue, de couvrir l'ensemble de sa circonscription territoriale par « la prestation des services et en garantir la qualité » (art. 286). C'est ici un parallèle avec l'égalité d'accès au service public quels que soient le lieu, l'espace, le temps dans les villes, dans les zones rurales comme dans les quartiers difficiles et les zones enclavées.

⁵ Le processus d'intégration de l'approche genre dans le budget (depuis 2002), le budget sensible au genre, l'autonomisation économique, l'adoption du système de quota en 2002, la stratégie nationale pour l'équité et l'égalité entre les sexes par l'intégration de l'approche genre dans les politiques et les programmes de développement (2006), l'Agenda gouvernemental pour l'égalité (2011-2015) et le Plan pour l'égalité en perspective de la parité (2012-2016 ICRAM).

⁶ La stratégie nationale pour l'équité et l'égalité entre les sexes et l'intégration de l'approche genre dans les politiques et les programmes de développement (2006)

Selon ce principe chaque citoyen doit bénéficier du service rendu par la commune, avec les mêmes exigences de qualité quelle que soit sa localité ou sa situation sociale (personnelle ou celle du groupe social auquel il appartient). Ici, le territoire de la commune ne s'entend pas comme un simple échelon géographique ou juridico-administratif où s'appliquent les décisions (règlements, programmes, directives centrales...) mais comme un lieu où se définissent les priorités et se décide la solidarité pour une action cohérente et efficace entre les niveaux communal, régional et national. C'est ici l'esprit de la nouvelle répartition des compétences et l'application du principe de la « solidarité et de coopération » entre la commune et les autres collectivités territoriales.

Le principe de la continuité peut être considéré comme le corollaire de celui de l'égalité, étant donné que la rupture de service pourrait introduire une discrimination entre ceux qui en bénéficient et ceux qui en sont privés. Ce principe, implique que les services publics communaux sont appelés à fonctionner de manière régulière, sans interruption pour répondre aux besoins et attentes des utilisateurs des prestations. La continuité suppose une exigence de permanence des services « essentiels », ceux relatifs à la vie sociale comme les services de sécurité (gendarmerie, police, pompiers), de santé (centre de santé, dispensaires), des moyens et voies de communication (téléphone, routes etc.) et de certains services techniques (électricité, eau etc.).

Inscription de l'intervention publique dans les normes de qualité, de transparence, de reddition des comptes et de responsabilité

Les services publics (dont les services communaux) sont soumis, selon la Constitution, aux normes de qualité, aux principes de transparence, de reddition des comptes et de responsabilité et sont régis par les « principes et les valeurs démocratiques ». Ces principes sont repris dans le projet de loi organisant les communes notamment : garantir « la qualité des services » ; consacrer « les valeurs de la transparence, de la reddition des comptes et de la responsabilité » (art 286) et assurer « la supériorité de la loi ».

Dans ce même domaine la Constitution cadre l'action du personnel du service public dans l'exercice de ses fonctions par les principes de respect de la loi, de neutralité, de transparence, de probité et d'intérêt général⁷. Une charte des services publics est prévue par la Constitution. Elle devrait fixer et donner un contenu à l'ensemble des règles de bonne gouvernance relatives au fonctionnement des administrations publiques, des régions et des autres collectivités territoriales.

Chacun de ces principes renvoie à un ensemble d'obligations à satisfaire par les responsables communaux vis-à-vis des détenteurs de droits comme le démontre l'analyse qui suit.

- La **qualité** permet de mettre en place un processus d'amélioration continue du service rendu en s'assurant que celui-ci répond à des critères de satisfaction des demandes des citoyennes et des citoyens et donc de mesurer la perception de ceux-ci et d'en tenir compte. Le processus de qualité est un gage de transparence et de réactivité dans la mesure où il se base sur l'écoute des

⁷ Article 155 de la constitution de 2011.

citoyens et leur information régulière d'une manière lisible sur l'évolution de l'amélioration de la qualité du service.

L'amélioration de la qualité s'articule autour d'indicateurs focalisant sur les services en rapport avec la vie quotidienne des citoyennes et citoyens (l'accueil, le traitement des démarches de la vie quotidienne ou d'événements de la vie jugés prioritaires, le transport, le traitement de réclamation). Elle concerne également ceux en rapport avec les opérateurs économiques (investisseurs, entrepreneurs, artisans, agriculteurs, commerçants, etc.). Il s'agit de tenir compte de l'appréciation des utilisateurs du service public local (de leur regard et perception) ; d'exprimer les services en termes de résultats pour les utilisateurs ; de tenir compte dans l'évaluation du service du point de vue de l'utilisateur (et non pas seulement en termes de regard technique interne) et d'agir sur le service pour l'améliorer. Autant de facteurs qui permettent de replacer les citoyennes et les citoyens au centre du processus de décision de la commune.

- La **transparence** n'est pas une fin en soi, c'est un outil pour renforcer la responsabilité. Elle est une condition de la responsabilisation mais à elle seule, elle n'est pas suffisante sans responsabilisation⁸. Cette responsabilisation trouve une application dans le fait de rendre des comptes, un principe garanti, aujourd'hui, par la Constitution et le projet de loi organique des communes. Il peut être opérationnalisé par les structures de suivi et de contrôle de l'action des collectivités territoriales⁹.

La **responsabilité** s'exerce, directement par la reddition des comptes, à travers la production et la diffusion de l'information sur les résultats de gestion de chaque responsable communal, vis-à-vis des instances représentatives détentrices de la légitimité : le conseil, les citoyens et les citoyennes, ainsi qu'envers les partenaires institutionnels, économiques et sociaux. Rendre compte est une condition importante du dispositif global de la responsabilité.

La Constitution, à travers l'article 156, incite les services publics à rendre compte de la gestion des deniers publics conformément à la législation en vigueur et ajoute qu'ils sont soumis, à cet égard, aux obligations de contrôle et d'évaluation.

Le projet de loi organique des communes consacre les principes de « la transparence, de reddition des comptes par les responsables et la primauté du droit » dans son article 286. Il en définit les instruments, notamment « l'évaluation de la performance, le contrôle interne et l'audit

⁸ La responsabilisation exige de procéder à une analyse comparative des performances par rapport à des objectifs clairement définis, de les faire connaître (de tous les échelons concernés), de procéder également à la définition des indicateurs pour mesurer les résultats. La chaîne des objectifs doit être bien définie et cohérente entre les niveaux (les objectifs globaux communaux doivent être déclinés aux différents niveaux par des sous-objectifs : organisationnels par structure (divisions, services etc.). Le lien avec les grands objectifs et priorités régionaux et nationaux doit être mis en évidence (source : divers documents sur la transparence des politiques publiques).

⁹ Le Maroc a mis en place différentes institutions qui remplissent ces fonctions dont la Cour des comptes, l'inspection générale des finances et les services de contrôle des finances, l'inspection générale d'administration territoriale. De plus, l'Instance nationale de la probité, de la prévention et de la lutte contre la corruption contribue au renforcement de la lutte contre la corruption et au développement des mesures d'amélioration de la transparence.

et la présentation du bilan de gestion» (article 289). Il précise quelques modalités de mise en œuvre du principe de la responsabilité et de la reddition des comptes notamment, par la « programmation de l'étude des rapports d'évaluation, d'audit et du contrôle et la présentation des résultats au conseil ». Le projet ajoute, que ces « rapports doivent être diffusés par tous les moyens afin de les porter à la connaissance du public ».

De la même manière, le projet donne le droit au conseil ou au président, à travers le gouverneur, ou à l'initiative directe de ce dernier, de soumettre au contrôle la gestion communale, ou celle des instances qui lui sont affiliées, ou dont elle détient une participation, par l'audit y compris l'audit des opérations financières. Des copies des rapports d'audit doivent être remises au président et aux membres du conseil. Le président a « l'obligation de présenter les rapports d'audit au conseil qui suit la date de leur réception » (art. 291). En cas de constat de dysfonctionnements les rapports doivent être soumis au tribunal par le gouverneur. Le projet de Loi oblige également les responsables de la gestion du service public local à « élaborer et publier des tableaux de synthèses de l'état des situations de la gestion et des finances communales (art. 292). Les modalités, la nature de l'information et le mode d'élaboration de ces tableaux seront fixés par arrêté.

- Le **droit à l'information** corolaire de la transparence : il est garanti par la Constitution, les « citoyens et citoyennes ont le droit d'accéder à l'information détenue par l'administration publique, les institutions élues et les organes investis d'une mission de service public »¹⁰. Les responsables communaux ont l'obligation d'informer les citoyennes et les citoyens de manière systématique sur les politiques, programmes et projets qu'ils mènent.

Le projet de loi organique des communes précise quelques modalités d'application de ce principe, notamment, par l'obligation, de publier le résumé des décisions des sessions du conseil dans un délai de 8 jours après leur tenue et par la publication des différents rapports de la commune (voir paragraphe sur la responsabilité). Le projet donne le droit aux citoyennes et citoyens, aux associations et aux différents acteurs de prendre connaissance des décisions du conseil (art. 290).

Ici la fonction « explicative » de l'information a une dimension déontologique forte dans la mesure où elle permet de renforcer le processus démocratique par l'accès aux informations. Elle a également une dimension « pédagogique », dans la mesure où elle donne de la visibilité, de la sécurité, facilite l'acceptabilité et la mise en œuvre des décisions des communes. Elle a enfin, une fonction « informative ». Les responsables communaux donnent ainsi un contenu au principe de reddition des comptes en expliquant les choix et les priorités en diffusant les informations sur les programmes et les projets, à travers les rapports périodiques, les médias et la presse, les brochures, les guides, les sites web, etc.).

Aussi bien la manière d'élaborer les supports de communication que leur contenu compte dans la mesure où ils sont d'abord destinés à expliquer et informer sur les programmes suivis. Ensuite, ils aident à clarifier les choix et les priorités et enfin, ils permettent aux décideurs locaux (conseil et personnel) d'améliorer le système de reddition des comptes.

¹⁰ Article 27 de la constitution de 2011.

La participation des citoyens à la vie publique

Le principe de « participation » s'est progressivement confirmé ces dernières années et est aujourd'hui élevé au rang constitutionnel. Il fait partie intégrante du référentiel global et se fait un chemin vers le référentiel local (si les textes d'application de la Constitution et le projet de loi organique des communes le favorisent).

La constitution confère une position particulière aux citoyens et citoyennes et aux associations qui « 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 ». Par ces mesures le législateur bouleverse la logique d'élaboration des politiques et programmes locaux et la manière d'aborder les problèmes donnant ainsi un accès direct aux citoyennes et citoyens et aux associations à la mise à l'agenda local. Le principe est repris par le projet de loi organique des communes dans l'article 121, qui en définit les termes, les conditions et les modalités de présentation et de recevabilité de ces pétitions.

La constitution (art. 12) consacre le principe de participation des associations. Elle précise que celles qui s'intéressent à la chose publique contribuent, dans le cadre de la démocratie participative, à l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des décisions et projets des institutions élues... ». Elle ajoute dans l'article 13, que les pouvoirs publics œuvrent à la création d'instances de concertation, en vue d'associer les différents acteurs sociaux à l'élaboration, la mise en œuvre, l'exécution et l'évaluation des politiques publiques. Le projet de loi organique des communes renvoie pour l'élaboration des modalités de mise en œuvre à un texte d'application. Il appartient donc aux responsables locaux d'organiser et de mettre en place les mécanismes de participation prévus par la constitution et d'opérationnaliser ceux prévus par le projet de loi organique des communes.

Ces mécanismes peuvent, selon les cas et les besoins, être un simple dispositif d'information des habitants (niveau très faible), une consultation directe (demande d'avis sur des propositions déjà existantes), une co-construction de propositions de programmes ou projets (plus en amont par la contribution à l'élaboration des politiques et programmes locaux). Le recours à l'un ou à l'autre de ces modes se justifie par la finalité recherchée.

Les mécanismes de « participation » sont nombreux, le choix peut être fait en fonction de l'objectif recherché. Selon les cas on peut recourir aux techniques de sondage, d'enquête d'opinion, de groupes de réflexion, de comités ad hoc, de comités de quartiers ou de douar, de forums de concertation, de comités de codécision (budget participatif), etc. L'essentiel est que les procédés et les dispositifs de consultation suivent, à cet effet, des règles précises et des procédures claires permettant de recueillir dans la transparence totale l'avis des citoyennes et citoyens toutes les fois que les décisions de la commune l'exigent.

Néanmoins, la prise en considération des idées, propositions, questions et recommandations des citoyennes et citoyens et des acteurs locaux concernés représente un enjeu qui pèse dans la légitimité des décisions finales. 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 mais d'un principe dont l'application permet d'apporter des réponses plus adaptées aux demande des utilisateurs des services. Dans cette perspective, c'est un facteur d'efficacité.

Efficacité et efficience de gestion de l'administration locale

L'efficacité et l'efficience de la gestion de l'administration communale ne sont pas liées à des mesures ou des décisions ponctuelles mais dépendent des méthodes et des processus de gestion instaurés et appliqués au quotidien et dans la continuité. L'efficacité se mesure par la comparaison entre les objectifs fixés par la commune et les résultats atteints. La réforme budgétaire en cours s'oriente, à cet effet, vers la gestion par objectifs ; l'établissement des indicateurs de performance ; la mesure des résultats et l'optimisation des ressources financières et humaines. Cette culture de performance se manifeste à travers la chaîne de valeur à laquelle peuvent contribuer les différents responsables communaux, conseil et personnel.

Concrètement le mode de conception et d'élaboration des politiques et des programmes locaux doit respecter un cheminement explicité par un chercheur marocain¹¹, selon lequel « une politique publique correctement conçue doit déclarer dès le départ, ses « références », ses « objectifs généraux et spécifiques », clairement formulés en termes précis, opérationnels et, le cas échéant, chiffrés ». L'annonce d'une politique doit être « munie des résultats escomptés », exprimés en des « termes observables », autant que possible « mesurables » et, dans tous les cas, « vérifiables ». Une politique publique doit également décliner ses « coûts » et son « échéancier » de réalisation et de « livraison ». Elle doit se concevoir dès le début en termes de « résultats intermédiaires et finaux » tout en se prêtant à « l'évaluation critique ». C'est ici une logique d'intervention qui met en place les bases pour atteindre l'efficacité et l'efficience.

Le projet de loi organique des communes définit les principes, la démarche et les outils qui peuvent contribuer directement ou indirectement à l'efficacité et l'efficience de la gestion communale. Ainsi, on peut y lire : « le président du conseil communale prend les mesures nécessaires pour adopter des méthodes efficaces pour la gestion de la commune : définir les missions ; élaborer des manuels de procédures ; adopter un système de gestion par objectifs ; élaborer un système de suivi des programmes et projets qui définit les objectifs à atteindre et les indicateurs de performance ». (Art 288). Le projet ajoute que la commune, sous la supervision de son président, doit évaluer sa performance, effectuer des contrôles internes, des audits, des évaluations et présenter son bilan d'activités. Les rapports d'évaluation, d'audit et de contrôle doivent être publiés par tous les moyens pour informer le public. (Art 289). Le projet retient les principes de l'évaluation, de l'audit et du contrôle interne. Dans cette perspective il est prévu que « l'état élaborera les mécanismes et les outils nécessaires à l'accompagnement et à l'appui des communes pour atteindre une bonne gouvernance »¹². Il s'agit, en l'occurrence : « de système de gestion moderne, d'indicateurs de suivi de performances, de systèmes d'information et d'outils d'évaluation interne et externe ».

¹¹ M. BERDOUZI : « Fondement de la bonne gouvernance » in, gouvernance et conduite de l'action publique, éditions l'Harmattan-GRET, 2003, p 45.

¹² Article 293 du projet de Charte Communale.

Solidarité et coopération entre les communes et entre celles-ci et les autres collectivités territoriales

L'une des faiblesses récurrentes qui ralentit l'évolution des communes et affaiblit leur potentiel de développement est le cloisonnement de leur action. Il se manifeste à travers la faible coordination et collaboration, d'abord entre communes, et entre celles-ci et les autres collectivités territoriales (autre échelon), ensuite, entre celles-ci et les services extérieurs de l'Etat et enfin, entre ceux-ci et les acteurs locaux (opérateurs économiques et acteurs sociaux).

Le projet de loi sur les communes fait de la « solidarité et de la coopération » deux principes d'organisation de l'action communale. La solidarité entre les communes permet à celles-ci de joindre leurs efforts et mettre en commun leurs divers moyens (humains, financier, patrimoine, situation géographique etc.), chacune selon son potentiel et ses atouts pour atteindre des objectifs communs. C'est un moyen pour pallier aux faiblesses et pour mieux exploiter les forces de chaque collectivité et les mettre au service d'une cause commune.

La coopération facilite l'action conjointe et instaure des modes de collaboration modernes et flexibles entre les responsables publics locaux (élu (es), représentants d'administrations, acteurs économiques et sociaux). La coopération permet aux collectivités territoriales d'entreprendre ce qu'elles ne peuvent pas faire seules, de créer des synergies à travers la mutualisation des compétences, des ressources financières et des services administratifs. L'efficacité et l'efficience peuvent, en partie, être renforcées à travers l'intégration de ces deux principes dans les pratiques des communes. Les arguments en faveur de cette démarche collaborative sont nombreux : la qualité du service est meilleure, les projets sont plus efficaces et sont de moindre coût. De plus, la coopération permet de mettre fin à la dispersion et au cloisonnement des actions des communes qui sont souvent sources de fracture sociale territoriale. Elle facilite l'émergence de nouveaux espaces d'actions stratégiques et solidaires dans une perspective territoriale.

Par ces principes, le législateur, cherche à approfondir les formes de partenariat et d'intercommunalité afin de renforcer les niveaux d'intégration des programmes et projets. Les instruments prévus à cet effet cadrent et facilitent la coopération et le partenariat.

Le projet de loi organique des communes prévoit plusieurs formes de coopération : les « sociétés de développement local » (art. 147), à vocation industrielle et commerciale économique, les institutions de coopération entre commune (art. 150) (entre collectivités du même territoire pour assurer des services collectifs ou des équipements dans les domaines du transport, de l'hygiène et la protection de la santé, du traitement des déchets, de la distribution d'eau...) ; les groupements des collectivités territoriales (art. 158)¹³ constitués entre collectivités pour réaliser une œuvre commune ou gérer un service qui présente un intérêt pour le groupement ; les conventions de coopération et de partenariat (art. 166) qui permettent une coopération multi-acteurs pour la réalisation d'un projet d'intérêt commun.

¹³ Article 158 de la charte communale : « les communes urbaines et rurales peuvent constituer, entre elles ou avec d'autres collectivités locales, des groupements de communes, pour la réalisation d'une œuvre commune ou pour la gestion d'un service d'intérêt général du groupement ».

2. Constats sur les pratiques de la gouvernance locale

Dans l'objectif d'identifier des indicateurs pertinents pour l'évaluation de la gouvernance locale, dans le cadre du dispositif de labellisation proposé, il est nécessaire de mettre en perspective les pratiques existantes au regard des principes figurant dans le corpus juridique.

En effet, malgré les avancées réalisées dans les textes normatifs et dans les discours, il est néanmoins constaté que la gouvernance publique demeure faible : son contenu est peu précis, les outils de sa mise en œuvre sont faiblement développés et intégrés dans l'organisation et le fonctionnement des administrations locales. Les contraintes et les faiblesses interfèrent directement ou indirectement sur différents niveaux.

Les contraintes

Elles sont d'ordre global et structurel se rapportant, d'abord, au flou du référentiel commun en tant que socle de cohérence et de convergence des politiques et programmes locaux, conséquence directe de l'absence de référentiel national global des politiques et programmes sectoriels.

Dans ce même ordre d'idées, les principes constitutionnels et les règles prévues par les textes réglementant les collectivités territoriales sont faiblement appliqués, essentiellement ceux relatifs à :

- la participation,
- la transparence,
- la responsabilité et la reddition des comptes,
- l'égalité et l'équité, à la qualité du service rendu,
- la performance de gestion
- et de convergence des politiques et programmes locaux.

D'où l'importance de préciser et de valoriser le référentiel des politiques et programmes locaux, lui donner un sens et un contenu et de le traduire dans les règles qui organisent les collectivités territoriales essentiellement la commune, échelon ciblé par le présent travail.

Les contraintes relevées, concernent, ensuite, les jeux liés aux positionnements des acteurs et leur influence sur la mise à l'agenda institutionnel donnant lieu à des réformes inachevées telles que la réforme sur la déconcentration administrative ou encore celle portant sur l'évaluation des politiques publiques. Deux mesures qui sont incontournables dans le processus d'amélioration de la gouvernance publique des collectivités territoriales.

Elles concernent, enfin, la relation entre les niveaux central et local. L'article 3 du projet de loi organique des communes précise que la gestion des affaires de la commune est fondée sur les principes de la « libre administration », de « l'autorité de délibérer démocratiquement » et l'« autorité d'exécuter les délibérations et les décisions ». Néanmoins, nombre de pratiques de prééminence centrale marginalisent les initiatives locales et affaiblissent le potentiel de développement territorial.

La faible autonomie des collectivités territoriales se manifeste essentiellement à deux niveaux. D'un côté, le poids de la tutelle administrative sur l'action de la commune vide, dans certains

cas, de son contenu le principe de la « libre administration » et de la « gestion démocratique » de celle-ci. De l'autre côté, la faiblesse des moyens financiers des communes et la faible capacité de leurs ressources humaines accentuent leur dépendance de l'Etat, limitant, ainsi, l'exercice de l'ensemble des compétences qui leurs sont conférées et donc la réalisation de leurs missions.

Sur un autre registre, la faible maîtrise de la dimension transversale de certains domaines (sociale, économique ou environnement) pose le problème de l'efficacité de projets locaux. Lorsque l'impact d'un projet dépend de facteurs ou de variables qui échappent au ressort de la commune et relèvent de l'action ou de la non action d'un autre acteur territorial (tels que les services extérieurs de l'Etat, les établissements publics), la qualité de services, objet du dit projet, est réduite.

Ces contraintes sont plus récurrentes lorsqu'elles sont associées à la faible délimitation des champs d'intervention et de responsabilité de chacun, aux faibles pratiques de coordination et de coopération entre acteurs locaux. Ces contraintes constituent des nœuds itératifs qui caractérisent les pratiques et les attitudes des administrations locales (cloisonnement, centralité, enchevêtrement...).

Les faiblesses

Au niveau des faiblesses institutionnelles, les méthodes et les outils de travail n'arrivent pas à accompagner l'évolution du cadre normatif, des idées et du discours. Cette situation donne lieu à des pratiques locales évoluant à différentes vitesses. Malgré les améliorations constatées, il est relevé des faiblesses plus ou moins importantes qui varient selon les communes.

Ces faiblesses se manifestent au niveau de :

- la cohérence entre les attributions et les structures organisationnelles locales (organigramme) ;
- la précision des procédures de gestion administrative et financière ;
- la délimitation des responsabilités ;
- la qualification des ressources humaines ;
- la qualité de la programmation ;
- la capacité de mobilisation de ressources additionnelles ;
- la coordination, coopération et partenariat ;
- la préservation et valorisation du patrimoine ;
- l'anticipation et la gestion des conflits etc.

Dans le même ordre d'idées, d'autres facteurs déterminants méritent un intérêt particulier, au regard de leurs effets négatifs démultiplicateurs sur la gouvernance des communes. Il s'agit de la faible qualité de la communication et de l'information à tous les niveaux et échelons interne et externe.

Le management des communes est peu développé d'une manière générale ce qui influence négativement la relation de la commune avec les citoyennes et les citoyens, avec les acteurs économique et sociaux et entame au final le capital de confiance dans l'institution communale.

...

Les contraintes d'ordre global et institutionnel dépendent de la volonté et de la capacité des responsables politiques, au niveau central, à faire avancer et aboutir « effectivement » les réformes et mesures en cours d'élaboration ou d'opérationnalisation (constitution, régionalisation, modernisation de l'administration, déconcentration, réforme budgétaire, etc.).

Cependant, certaines faiblesses peuvent être surmontées directement par les élus locaux et le personnel communal dans un effort conjoint en s'appuyant sur les acquis normatifs prévus par la Constitution et en mettant à profit les leviers politiques et institutionnels qu'offre le contexte de réforme en cours. Dans ce sens, le Label Commune citoyenne ambitionne d'appuyer les communes à dépasser les faiblesses et à renforcer leurs capacités en matière de gouvernance locale. La mise en œuvre du Label Commune citoyenne dépendra en grande partie de l'engagement des parties prenantes, conseil communal, personnel communal, ainsi que de leur capacité à mobiliser et à fédérer autour du projet.

II – Le cadre de mise en œuvre du Label Commune Citoyenne

1. Démarche d'élaboration du dispositif

La force de la démarche suivie pour élaborer le projet de Label Commune citoyenne se situe, d'un côté, au niveau de l'approche adoptée, alternant recherche, travail empirique, débat et concertation avec les acteurs concernés et de l'autre, dans la logique suivie d'adaptation et de progressivité qui a guidé la réflexion et la conception d'un modèle adapté à la réalité institutionnelle et contextuelle des communes marocaines.

Méthode de recherche

Dans son cheminement actuel, le projet de label se situe, dans le prolongement, à la fois, du programme d'appui et d'accompagnement des communes du nord du Maroc, par l'association Targa-AIDE lors de l'élaboration de leur PCD et des études, débats et travail de plaidoyer menés en partenariat avec le Collectif Démocratie et modernité. On peut considérer que le projet de labellisation est le fruit d'une maturité des programmes et projets menés par les deux associations. Il fait suite, également, au projet de renforcement de la « Gouvernance économique et financière des communes ¹⁴».

Pour agir sur les contraintes normatives, un mémorandum sur le projet de Loi organique des communes a été élaboré, suivi d'actions de plaidoyer auprès des acteurs politiques (chef de gouvernement, Parlement, Gouvernement, élu(es), presse etc.). Des recommandations sont formulées pour améliorer le cadre normatif des communes et lever les diverses contraintes qui ralentissent le rythme d'évolution de la démocratie locale et du développement humain dans les communes.

¹⁴ Projet mené dans le cadre d'un partenariat entre CDM, Targa-Aide et le British Council, dont les activités ont été réalisées en collaboration avec les communes (élu (es) et personnel) et les acteurs associatifs à travers des rencontres de réflexion et de concertation et des ateliers de sensibilisation aux pratiques de bonne gouvernance économique et financière.

En parallèle a été mené un benchmark sur des expériences de labellisation internationales et nationales. Ces expériences (voir Rapport 1) ont été étudiées et analysées aux niveaux du référentiel (ou des principes) qui les cadre, du processus de leur mise en œuvre, des modèles d'organisation des structures qui veillent sur la labellisation. Les facteurs de faiblesses et de succès tirés de ce travail ont aidé à élaborer la présente proposition de modèle marocain de labellisation.

En se basant sur l'analyse de la gouvernance des communes, notamment ses forces, ses faiblesses et ses contraintes, une analyse du cadre normatif a permis l'élaboration du référentiel servant de fondement et de cadre de cohérence au Label Commune citoyenne.

L'exploitation de l'ensemble des éléments dégagés de la capitalisation de l'expérience de Targa-AIDE, de celle du CDM, du mémorandum sur la loi organisant la commune, du benchmark, des éléments de diagnostic de la gouvernance locale et du cadre normatif marocain a permis d'élaborer une première mouture du projet de label qui a été soumise aux élu(es) et acteurs associatifs, pour concertation et enrichissement lors de deux rencontres régionales.

Rencontres régionales de concertation

La proposition élaborée a été soumise à des représentants des communes et de la société civile pour débat, concertation et enrichissement. Deux rencontres régionales ont été organisées à Marrakech (28 février 2015) et à Tanger (7 mars 2015). Ces rencontres ont été organisées en deux temps. En premier lieu, une séance plénière a été consacrée à la présentation du projet et à des témoignages sur des expériences marocaines.

Un deuxième temps a été consacré à un atelier de réflexion avec les participants. Il a permis de débattre de l'intérêt du label, des avantages qu'il peut apporter, du référentiel normatif sur lequel il s'adosse, du processus de sa mise en œuvre et des organes qui veillent sur l'opérationnalisation du processus d'attribution du Label aux communes. L'échange lors de cet atelier a permis de confirmer l'intérêt des communes à adhérer au projet de labellisation, de discuter le référentiel, de faire des propositions pour améliorer la faisabilité du Label.

Les éléments dégagés du processus décrit ci-dessus ont permis de concevoir, d'améliorer et d'adapter la proposition du cadre de mise en œuvre du Label Commune Citoyenne. Cette proposition est composée d'un référentiel, d'un processus de labellisation et d'un dispositif institutionnel en tant qu'organe de veille, d'indépendance et de transparence du label.

2. Les objectifs du Label Commune Citoyenne

L'objectif global du Label Commune Citoyenne est le renforcement continu de la gouvernance locale dans la perspective de contribuer à une dynamique de développement local durable ; d'approfondissement de la démocratie et du respect, de la protection et de la réalisation des droits des citoyennes et citoyens tels que reconnus et consacrés par les textes fondamentaux. Le Label est aussi un outil de communication, de plaidoyer et de négociation auprès des partenaires de la commune. Le Label Commune Citoyenne adopte une approche d'apprentissage horizontale qui vise à responsabiliser l'ensemble des parties prenantes.

De manière plus spécifique, le Label Commune Citoyenne vise à :

- Accompagner les communes à faire le point sur leurs pratiques de gouvernance et identifier les domaines dans lesquels elles ont besoin de soutien, d'amélioration ;
- Planifier des mesures pour renforcer les capacités des communes et favoriser un meilleur emploi des ressources pour améliorer la qualité des services publics et l'impact des politiques et des projets ;
- Renforcer la notoriété de la commune et son potentiel de mobilisation de ressources complémentaires auprès des partenaires et des investisseurs ;
- Renforcer la confiance entre les responsables (élu (es) et personnel) et les citoyennes, citoyens, les partenaires économiques et sociaux ;
- Renforcer les capacités des citoyens pour mieux suivre le respect, la protection et la concrétisation de leurs droits ;
- Partager les résultats du processus pour donner une opportunité d'apprentissage horizontal aux différentes parties prenantes du développement local : la commune (élus locaux et personnel communal), les services extérieurs et la société civile.

3. Les principes du Label

A la lumière des éléments dégagés de l'analyse du cadre juridique, des faiblesses en matière de gouvernance locale et de l'étude de benchmark, il a été privilégié de fonder le label sur les principes suivants : la participation, la transparence, la responsabilisation et la reddition des comptes, l'égalité et l'équité, l'efficacité et l'efficience et la solidarité et la coopération. Ces principes sont, d'une part, consacrés par l'ensemble des textes juridiques, des discours politiques et des divers documents de politiques générales (déclaration du gouvernement, documents budgétaires etc.). Leur insuffisance est, d'autre part, pointée dans les études et les rapports des instances de gouvernance dont ceux du Conseil économique, social et environnemental, de la Régionalisation avancée, le rapport du Cinquantenaire et de la Convergence des politiques sectorielles, etc.

- **Participation**, définie comme l'implication des acteurs locaux dans la gestion des affaires publiques locales. Les responsables locaux (élu(es) et personnel) sont tenus de mettre en place des mécanismes et des processus de participation intégrant tous les citoyennes et citoyens de la commune (hommes, femmes, jeunes, personnes à besoins spécifiques, personnes vulnérables, minorité etc.) et tous les acteurs économiques et sociaux. Pour cela les élus sont tenus de mettre en place un environnement favorisant une citoyenneté active et agissante.
- **Transparence, responsabilité et reddition des comptes**, définie, d'abord, comme la qualité et la fluidité de l'information diffusée aux citoyens et citoyennes sur les actions menées par la commune, ensuite, comme la capacité de cette dernière à expliquer ses décisions et respecter le droit à l'information, et enfin, comme l'obligation pour les responsables locaux de présenter des comptes sur leur action et d'en assumer la responsabilité.
- **Égalité et équité**, définies comme la non-discrimination dans la prise de décision, la répartition des ressources et l'accès aux services de base pour l'ensemble des citoyennes et citoyens (hommes, femmes, jeunes et personnes à besoins spécifiques, etc.) sans distinction aucune, notamment de sexe, de couleur, de croyance, de culture,

d'origine sociale ou régionale, de langue, de handicap ou de quelque circonstance personnelle que ce soit. C'est également la capacité, dont dispose les élu(e)s et le personnel à promouvoir la culture d'égalité et d'équité, d'agir pour éliminer toutes les causes de discrimination, de respecter, protéger et mettre en œuvre les droits des femmes et de ceux en situation vulnérable ou de fragilité.

- **Efficacité et efficience**, définies comme la capacité de la commune à atteindre ses objectifs préalablement fixés avec une utilisation optimale des ressources dont elle dispose.
- **Solidarité et coopération**, définies comme le « travail conjoint » autour d'objectifs partagés à travers un processus d'apprentissage, de coordination et de partenariat solidaire, basé sur la mise en commun des compétences, du savoir-faire et des moyens.

Un ensemble d'indicateurs seront déclinés, ultérieurement, comme moyens de mesure du degré de mise en œuvre concrète de ces principes de bonne gouvernance par la commune. Le choix des indicateurs pertinents s'appuiera sur les orientations issues des textes fondamentaux, sur le diagnostic de la gouvernance locale¹⁵ et sur les recommandations issues des rencontres régionales avec les élus locaux et la société civile.

Exemples d'indicateurs d'évaluation

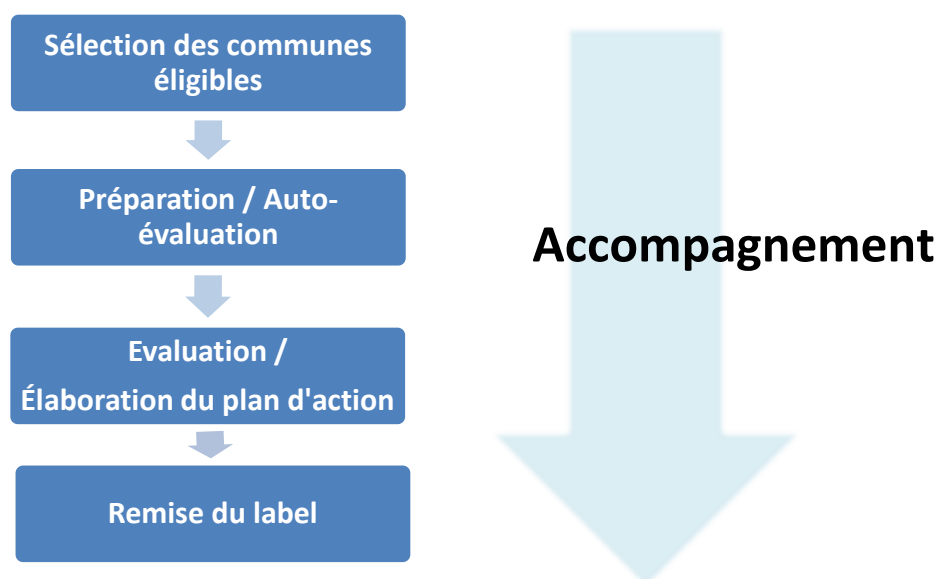
Participation
➤ La commune met en place des mécanismes de concertation et de participation des citoyennes et des citoyens, ils sont opérationnels et contribuent au renforcement de la dynamique économique et sociale locale. ➤ Des règles sont mises en place pour permettre à tous les élu(es) de la majorité et de l'opposition de participer à la gestion communale et leur droit à la parole est respecté.
Transparence, responsabilisation et reddition des comptes
➤ La commune mène des actions d'explication et d'information auprès des citoyennes et citoyens sur les projets qu'elle met en place. ➤ Les publications formelles de la commune sont affichées (délibérations du Conseil, avis d'appels d'offre, rapports d'activités, rapports de contrôle et d'audit, budgets, etc.) ➤ Le Conseil met en place des procédures pour informer tous les membres du conseil sur les diverses initiatives prises par le bureau et pour leur permettre d'émettre des avis ou recommandations. ➤ La commune dispose de supports adaptés pour informer les citoyennes et les citoyens sur les services qu'elle offre et sur les démarches précises à réaliser pour y accéder
Egalité et équité

¹⁵ Étude sur la bonne gouvernance économique et financière des collectivités locales réalisé en 2012 dans le cadre d'un partenariat entre le CDM et l'Association Targa-aide ; focus-groupe avec les équipes locales de l'Association Targa-aide ; entretiens/focus groupes avec des élus locaux et des représentants de la société civile.

➤ La Commune mène des actions pour favoriser l'égalité des hommes et des femmes et lutter contre toutes les formes de discrimination. ➤ La commune met en place des projets destinés spécifiquement aux personnes vulnérables. ➤ La commune favorise l'accès aux services de base à l'ensemble de la population (hommes, femmes, jeunes et personnes à besoins spécifiques) sans discrimination aucune. ➤ La commune mène des actions de sensibilisation sur l'approche genre. ➤ La commune met en place des actions en faveur des jeunes. ➤ La commune adopte une démarche de protection et de préservation de l'environnement.
Efficacité et efficience
➤ La commune a mis en place un processus de suivi et d'évaluation. ➤ Un audit/et ou évaluation a été réalisé au cours des trois dernières années pour améliorer la performance de la commune. ➤ La commune dispose d'une politique de renforcement et de diversification de ses ressources financières pour répondre aux besoins de la collectivité (recouvrement fiscal, valorisation du patrimoine, développement de partenariats etc.) ➤ La commune met en place des enquêtes de satisfaction auprès des citoyennes et des citoyens sur les services qu'elle délivre.
Solidarité et Coopération
➤ La commune dispose de partenaires diversifiés dans son portefeuille de projets (acteurs privés et bailleurs de fonds autres que l'INDH)

4. Le processus de labellisation

Schéma du processus de labellisation



Étape 1 : Candidature et sélection des communes éligibles

L'inscription au processus de labellisation est ouverte à toutes les communes qui manifestent leur intérêt volontaire par une demande. La candidature se base sur une décision prise par les instances politiques communales (bureau, conseil, directeur). La validation de la demande d'inscription donne lieu à un échange (informations et formalités) suivi de la communication des documents sur le processus de labellisation. La commune remet un dossier de candidature et l'accompagne de pièces justificatives et de listes de vérification qui permettent d'établir son éligibilité. Pour que la commune soit sélectionnée, celle-ci doit satisfaire des pré-requis minimaux de bonne gouvernance. En effet, une commune doit déjà démontrer les premiers efforts d'engagement sur le respect des principes de participation citoyenne, de l'égalité homme-femme et sur la transparence pour être éligible au label.

Au cours de cette première phase, un accompagnement est prévu pour informer la commune sur les pré-requis minimaux d'éligibilité et garantir ainsi la compréhension générale du processus.

Exemples de pré-requis minimaux

Participation
➤ La commune a mis en place au moins un mécanisme de concertation avec les citoyens et les citoyennes sur les trois dernières années sur des questions d'intérêt commun.
Transparence, responsabilisation et reddition des comptes
➤ La commune dispose en matière financière d'un système précis et lisible avec des bilans de situation financière synthétisée. ➤ Les délibérations du Conseil communal, les décisions du bureau, et des commissions sont documentées et diffusées et archivées.
Egalité et équité
➤ Le Conseil est composé d'un nombre de femmes conforme aux lois et règlements et au moins une femme siège à un poste de responsabilité au sein du Conseil
Efficacité et efficience
➤ La commune dispose d'un organigramme définissant les règles d'organisation et de fonctionnement des différentes instances et formalisant les responsabilités tel un manuel de procédure. ➤ Les projets de la commune sont déclinés en objectifs clairs, en résultats attendus et en activités avec une précision des responsabilités de réalisation. Un budget détaillé et adéquat pour la réalisation des projets programmés est disponible.

Étape 2 : Préparation et auto-évaluation

Après la validation de la candidature, la commune commence la phase de préparation par une auto-évaluation interne, ou si nécessaire, avec une assistance externe. Au terme de cet exercice la commune mesure l'adéquation de sa gouvernance par rapport aux normes requises et décide si elle est prête pour une visite de labellisation et/ou si elle a besoin d'une mise à niveau qui sera

déclinée dans un plan d'action (travail sur l'organisation, les règles, les processus ou les documents...). Une fois la commune prête elle passe à la deuxième étape : l'évaluation par une équipe technique.

Un accompagnement technique est prévu à ce niveau pour permettre à la commune de se familiariser avec les outils d'auto-évaluation, mais aussi pour définir le plan d'action.

Étape 3 : Évaluation

Lorsque la commune considère qu'elle est prête, une équipe technique indépendante conduit une mission d'évaluation de la gouvernance locale sur la base d'une analyse des documents fournis par la commune, des entretiens avec les élu(es), le personnel communal, la société civile locale et l'ensemble des personnes-ressources et parties prenantes concernées. A la fin de la mission, elle élabore son rapport et le remet pour validation à la commune avant de le transmettre au Comité de Pilotage pour qu'il prenne sa décision.

Étape 4 : Remise du label

Une fois l'évaluation terminée, un comité national de pilotage décide alors de l'attribution du label selon trois cas de figures :

- La commune satisfait tous les critères du référentiel de bonne gouvernance. Elle reçoit alors le Label Commune Citoyenne valable pour une durée de trois années renouvelable. Selon les besoins, un plan d'action peut être mis en œuvre et la commune bénéficie d'un appui institutionnel et médiatique et, éventuellement, un appui financier pour la réalisation de projets.
- La commune ne satisfait pas à tous les critères du référentiel de bonne gouvernance mais démontre de réels efforts et une véritable volonté en matière de bonne gouvernance. Elle bénéficie aussi du label mais il lui est communiqué les points sur lesquels elle n'est pas conforme aux critères requis et doit progresser pour la prochaine évaluation. Elle doit en conséquence proposer un plan d'action de mise à niveau sur les critères en insuffisance. Ce plan d'action doit être mis en œuvre au plus tard à la date de renouvellement de la labellisation. Un appui peut être organisé à cet effet, si nécessaire. Après l'aboutissement du plan d'action ainsi élaboré, une deuxième évaluation est organisée par l'équipe technique. Un rapport est alors élaboré et soumis au conseil pour validation. Le comité de pilotage prend la décision de renouveler ou non le label en fonction des résultats.
- La commune ne satisfait pas le minimum de critères de bonne gouvernance exigé malgré quelques efforts. Elle reçoit les encouragements du Comité mais ne reçoit pas le Label Commune Citoyenne. La commune reste éligible pendant encore trois années. Si la commune désire obtenir le Label, elle doit mettre en œuvre son plan d'action et se porter candidate pour entamer un nouveau processus de labellisation.

Au cours de cette phase, un accompagnement peut être prévu pour la mise en œuvre du plan d'action. Les communes les plus motivées seront prioritaires pour l'accompagnement.

5. Le dispositif institutionnel

Le Label Commune Citoyenne sera orienté, organisé et mis en œuvre par plusieurs parties prenantes impliquées dans le domaine de la bonne gouvernance au niveau local, national et international. Ces parties prenantes seront organisées selon différents niveaux d'action et d'intervention pour la mise en œuvre du Label. Un dispositif institutionnel sera mis en place comprenant une plateforme nationale, un comité national de pilotage, des comités régionaux, une équipe technique indépendante.

❖ La plateforme nationale

Fonction : Cette plateforme a pour principale fonction d'assurer un appui institutionnel, financier et médiatique au Label. Elle encadre et promeut le développement du label, développe les orientations stratégiques à long-terme et remet le Label aux communes lors d'une cérémonie officielle. Elle veille sur l'indépendance des organes et des personnes, sur la transparence du processus et sur la compétence et l'expérience des personnes impliquées dans le processus.

Composition : Considérant la dimension nationale du programme, la sensibilité du processus, la nécessité d'arbitrage, l'importance de décision à prendre et leur conséquence, la composition doit répondre à une exigence d'excellence, de rigueur, de transparence et d'indépendance indispensables pour la crédibilité du programme. Il est proposé de faire siéger dans ce comité, aux côtés des deux associations porteuses du programme, le CDM (Collectif pour la Démocratie et la Modernité) et l'association Targa-AIDE, d'autres personnes physiques ou morales, du secteur public ou privé, dont la participation, en raison de leurs missions, est jugée utile et apportant une plus-value. Ainsi peuvent y siéger des associations marocaines telles que Transparency Maroc, des organismes internationaux (PNUD, GIZ...), des représentants des instances de gouvernance et de régulation (Conseil économique, social et environnemental ; Conseil national des droits de l'homme ; l'instance de la probité, de la prévention et de lutte contre la corruption etc.) ; l'association des Maires ou élu(es) locaux et des experts dans l'un ou l'autre des domaines couverts par le label.

❖ Comité national de pilotage

Fonction : Le comité national de pilotage a pour principale fonction de définir la démarche et la méthodologie de l'attribution du label, de se porter garant du respect de la déontologie, de superviser le déroulement du processus de labellisation. Pour ce faire, il élabore les plans d'action, fixe les objectifs annuels, élabore un plan de travail, sélectionne les experts de l'équipe technique, lit les rapports d'évaluation et décide de la remise du Label - ou non - aux communes candidates. A ce titre, il reçoit les demandes de labellisation des communes ; procède à leur instruction ; entreprend les échanges avec les communes ; décide des options en fonction des difficultés rencontrées ; diffuse les outils ; programme et veille sur l'organisation des évaluations ; coordonne avec les communes l'opérationnalisation du processus.

Composition : il peut être composé des deux associations porteuses du projet de Label (Targa-AIDE, CDM), de représentants de la société civile au niveau national et local, d'ONG partenaires et d'experts indépendants.

❖ **Comités régionaux**

Fonction : ils constituent le prolongement du comité national de pilotage dans les régions. A ce titre ils coordonnent avec le comité national de pilotage la réception des demandes, leur instruction, la préparation et le déroulement des évaluations.

Composition : ce comité peut être composé de représentants de la société civile, d'experts régionaux, de représentants du conseil régional des droits de l'homme et de toute autre personne dont l'apport peut être jugé nécessaire.

❖ **Équipe technique indépendante**

Fonction : cette équipe technique indépendante a pour principale fonction de prendre en charge les travaux d'évaluation, d'organisation, de déroulement et de coordination. Elle pourra identifier les dysfonctionnements et proposer des pistes de solution. Elle peut aussi assurer, éventuellement, l'accompagnement nécessaire dans les différentes phases du processus (information, sensibilisation, formation, élaboration et mise en œuvre du plan d'action d'amélioration).

Composition : L'équipe technique indépendante peut être composée d'experts nationaux et régionaux disposant d'une expérience et d'une expertise avérée dans le domaine de labellisation et de bonne gouvernance publique locale. Il peut s'agir d'experts dans les domaines de la gouvernance locale, de la finance publique, de l'administration et du suivi-évaluation.