

# GUIDE DE LA BONNE GOUVERNANCE LOCALE



Le projet **PROGOL** a été réalisé avec l'aide financière de l'Union Européenne.  
Le contenu de ce document relève de la seule responsabilité de Proyecto Local et d'ADELMA  
et ne peut en aucun cas être considéré comme reflétant la position de l'Union européenne.



**« Notre ambition est grande de faire en sorte que les villes et les collectivités locales, au même titre que l'État, le secteur privé et la société civile, deviennent de véritables partenaires dans le processus de développement global de notre pays, ainsi qu'une force de proposition pour la mise en œuvre des différentes stratégies nationales.**

**La bonne gouvernance est devenue un outil majeur pour la gestion des grandes villes. Nos cités doivent, donc, s'orienter vers un système permettant d'ouvrir la voie à des initiatives fondées sur une approche contractuelle et participative associant l'État et les villes, et favorisant l'adhésion des divers acteurs politiques, économiques et sociaux, ainsi que la participation des citoyens aux différentes phases d'exécution des programmes locaux. »**

*Du discours prononcé par **SM le Roi Mohammed VI** à l'occasion de l'ouverture, à Agadir, de la Rencontre nationale des collectivités locales, qui s'est tenue sous le thème: "Développement des villes, citoyenneté et responsabilité":*

*12 décembre 2006*



## NOTE PRÉLIMINAIRE

**ADELMA** (Association de Développement Local Méditerranéen) (Tanger-Maroc) et **Proyecto Local** (Barcelone-Espagne), organisations de la société civile ayant lancé et coordonné le projet **PROGOL** (Promotion de la Bonne Gouvernance au Nord du Maroc) réaffirment leur engagement envers le développement local et la bonne gouvernance locale dans les villes de la Méditerranée. PROGOL représente en effet une initiative significative en la matière.

La présent Guide se propose de constituer un instrument et une ressource pour toutes les communes et autres acteurs de la société civile au Maroc. Le Guide est né d'une volonté de capitalisation des principaux apprentissages et des connaissances générés par cette expérience. PROGOL a été un projet riche en enseignements, en dialogues créatifs et en nouveaux réseaux produisant de nouvelles connaissances et de nouvelles capacités pour la promotion d'un développement humain décentralisé et démocratique. Nous voulons remercier tout spécialement tous ceux qui ont participé activement et avec enthousiasme à PROGOL, sachant qu'ils sont appelés à continuer à participer avec toute l'énergie et la motivation possibles à la « bonne gouvernance » du développement local.

Nos remerciements vont aussi et tout particulièrement aux fonctionnaires et responsables politiques des communes de Tanger et de Tétouan, aux responsables des mairies de Cordoue et de Barcelone, aux professionnels et aux experts, aux formateurs, aux membres des associations et organisations de la société civile. Et enfin, tous nos remerciements à l'Union Européenne qui nous a confié ce projet et nous a octroyé son soutien financier, sans lequel ce projet ne pourrait pas aboutir.

## Présentation du projet PROGOL dans les communes de Tanger et de Tétouan

**Commune de Tétouan**



**Commune de Tanger**

## **Table des matières**

1. Introduction
2. Le projet PROGOL : une initiative pilote. Systématisation et capitalisation.
3. Le cadre conceptuel : qu'est que c'est la bonne gouvernance et pourquoi elle est importante pour le développement humain ?
4. Le contexte marocain de la gouvernance et de la décentralisation. Obstacles et défis.
5. Un cadre de référence pour guider un processus de promotion de la bonne gouvernance au niveau local.
6. Le système de la gouvernance locale: dimensions, variables et indicateurs.
7. Le diagnostic. Les indicateurs et les sources de vérification
8. La matrice des mesures et actions. Tableau de bord pour la bonne gouvernance.
9. Plan d'action pour l'application du modèle et des mesures. La procédure opérationnelle.
10. Un système permanent et continu de gestion et d'évaluation pour mesurer le progrès et l'amélioration de la gouvernance au sein des communes.
11. Les acquis, les apprentissages et les enseignements pour l'avenir.

## Introduction

Le projet PROGOL (**Promotion de la Bonne Gouvernance au Nord du Maroc**) est une initiative promue par deux organisations de la société civile, ADELMA. (située dans la ville de Tanger) et Proyecto Local (située dans la ville de Barcelone). Les communes de Tétouan et de Tanger, au Maroc, et les municipalités de Barcelone et de Cordoue, en Espagne, ont été et demeurent des associés privilégiés pour leur engagement dans ce projet.

Le but final du projet PROGOL est d'améliorer la « bonne gouvernance » des municipalités marocaines et d'accroître ainsi leurs capacités et leurs ressources pour promouvoir le développement du territoire communal et le bien-être de ses habitants. Dans ce sens, PROGOL a été un projet pilote expérimental qui prétend se poursuivre, que ce soit par l'approfondissement des actions déjà entreprises à Tanger et Tétouan ou par leur extension à d'autres villes marocaines. A.D.E.L.M.A. et Proyecto Local sont engagés dans la poursuite de PROGOL, une fois achevée cette première phase qui a reçu l'aide financière et institutionnelle de l'Union Européenne.



Il est important de signaler que PROGOL a été financé, lors de la période de réalisation du projet 2004-2006, par l'intermédiaire de la ligne budgétaire de la Coopération Décentralisée de la Commission Européenne.

La Commission Européenne qualifie d'acteurs de la coopération décentralisée l'ensemble des opérateurs autres que les États et leurs administrations. Les collectivités locales y ont bien entendu leur place au même titre que les acteurs de la société civile (associations, universités, fédérations professionnelles, ONG...) qui ont capacité à prendre des initiatives de coopération décentralisée.

Aujourd'hui, la coopération décentralisée avec la Méditerranée s'inscrit dans un faisceau de logiques et de nécessités d'ordre éthique, mais aussi d'ordre social et économique. Ainsi, la coopération dans les pays de la Méditerranée s'inscrit directement dans le cadre de la nouvelle politique de voisinage de l'Union Européenne et dans le Processus de Barcelone. Pour l'Union Européenne, la Méditerranée constitue désormais une zone privilégiée de coopération et de renforcement du partenariat.

L'importance des réseaux dans la coopération décentralisée entre les deux rives de la Méditerranée est essentielle pour le développement de cette coopération. Il s'y développe une série de compétences et de connaissances sans lesquelles la coopération décentralisée ne pourrait s'épanouir. De nombreux réseaux se recoupent et plusieurs personnes-clés se trouvent engagées dans plusieurs réseaux à la fois.

Ceci présente un tissu de partage et de capitalisation d'expérience unique qui devrait certainement être mieux exploité dans le nouvel instrument de voisinage, qu'il n'est aujourd'hui.

Les villes de l'Union européenne et celles des rives Sud et Est de la Méditerranée souhaitent se rapprocher, dialoguer, et promouvoir de nouvelles pistes de développement de la coopération euro-méditerranéenne.

## **1. Le projet PROGOL : une initiative pilote, systématisation et capitalisation.**

---

Le but central du projet PROGOL est de promouvoir, de renforcer et d'établir des systèmes de bonne gouvernance municipale dans les villes de Tanger et de Tétouan. La "bonne gouvernance" est défini comme les nouvelles relations qui sont construites entre la société civile et différents niveaux de gouvernement, ou si l'on veut, entre les institutions publiques et les organisations de la société civile pour établir des manières de gouverner plus efficaces et pour aborder les problèmes de développement qui se posent comme défis à une société dans un moment déterminé.

Dans la mesure où l'on constate que les manières traditionnelles de gouverner ne sont plus capables de résoudre les problèmes de notre temps, l'implication de tous les acteurs stratégiques et l'établissement d'espaces et de normes compatibles avec leurs différents intérêts est devenu une exigence de la gouvernance démocratique.

À une échelle locale et municipale, une stratégie de "bonne gouvernance", exige la prise de nouvelles décisions par les responsables municipaux. La municipalité, si elle veut devenir une institution capable d'avoir une influence efficace sur le développement de son territoire, devra aborder son nouveau rôle comme l'acteur-clé de nouveaux réseaux institutionnels (avec des institutions provinciales, étatiques et internationales) et des organisations de la société civile. Ces réseaux sont indispensables à la prise de décisions dans le territoire.

- Les réseaux et les procédures sont fondamentaux parce qu'ils déterminent le « comment » de la prise de décisions et définissent ainsi qui sont les acteurs stratégiques, comment ils accèdent à cette catégorie à l'intérieur du système de gouvernance déjà établi, quelles relations de symétrie ou d'asymétrie du pouvoir se produisent entre eux, comment se résolvent les conflits entre eux, etc.
- Ces règles et procédures déterminent le type de relations établi entre le pouvoir politique et les domaines économiques et sociaux. Ils peuvent être plus ou moins institutionnalisés. La gouvernance sera plus solide et les règles plus durables si elles sont capables de contenir pacifiquement les conflits entre les acteurs stratégiques.

Au Maroc, cela est particulièrement significatif, dans la mesure où les communautés et les municipalités doivent répondre aux nouveaux défis de la décentralisation étatique et aux incitations pour promouvoir la participation citoyenne dans la gestion des affaires publiques. Cela suppose des améliorations significatives et une transformation de ces organisations afin qu'elles puissent diriger les processus de coopération et d'engagement et pour augmenter leur légitimité au sein des nouveaux réseaux institutionnels.

Le projet PROGOL s'est proposé d'expérimenter de nouvelles procédures et de nouvelles méthodologies pour améliorer la gouvernance municipale dans les villes de Tanger et de Tétouan. Pour ce faire, et comme nous l'expliquerons tout au long de ce Guide, diverses hypothèses initiales de travail ont été formées autour d'une conception systémique et intégrée de la gouvernance.

La gouvernance étant conçue comme une nouvelle approche de la fonction de gouverner, grâce à l'intégration de différentes dimensions, comme celle du développement institutionnel (la qualité de la bureaucratie), les relations de la municipalité avec la société civile et avec d'autres acteurs publics et privés, le leadership et la capacité des élus à assumer leurs rôles.

Cette approche multidimensionnelle de la gouvernance a rendu complexe la définition d'un projet prétendant aborder et traiter des problèmes aussi variés que ceux qui sont intégrés dans la conception systémique de la gouvernance qui est la nôtre.

La complexité et l'envergure du défi posé par le projet PROGOL nous a amené à travailler de façon très étroite avec les acteurs municipaux concernés et à établir avec eux un système de travail de proximité et la création d'un climat de confiance grâce à une interaction constante et répétée. La colonne vertébrale du projet PROGOL, tout du moins dans sa première phase, a été la constitution de Groupes de Travail composés par une pluralité d'acteurs (fonctionnaires, élus, cadres associatifs, etc.) qui ont peu à peu créé leur propre dynamique de travail pour d'analyser et traiter de façon collective et interactive les différents facteurs et composantes de la gouvernance locale.

Le défi de PROGOL a été de tenter d'avoir une incidence sur le changement institutionnel, c'est-à-dire sur la dynamique interne et externe des deux communes marocaines concernées. Le projet ne s'est pas limité à avoir une incidence sur les capacités de gouvernement des élus et des fonctionnaires. Pour cela, les actions de capacitation et de formation entreprises durant les premiers mois de PROGOL auraient été suffisantes.

Au contraire, PROGOL a mis en place une action prétendant contribuer à la création et au développement d'une dynamique de changement dans les institutions municipales elles-mêmes. Cette dynamique de changement ne peut pas s'établir, et encore moins se développer par le biais d'un projet "externe" comme aurait pu l'être PROGOL. Il était nécessaire de déclencher une dynamique progressive d'implication et d'engagement des principaux acteurs de la gouvernance locale qui, à moyen terme, prenaient conscience que les nouvelles formes de gouvernement pouvaient les intéresser et leur être profitables en tant qu'acteurs et que cela créerait un processus cumulatif vers la bonne gouvernance locale.

En tant qu'organisations ayant promu PROGOL, nous étions et sommes toujours conscients que pour déclencher des processus allant vers la bonne gouvernance, il est nécessaire de générer des complicités significatives, c'est-à-dire de faire de sorte que les principaux responsables des institutions municipales perçoivent d'abord et se convainquent ensuite que la bonne gouvernance est quelque chose qui leur convient. Cette réflexion part d'une autre constatation : la mauvaise gouvernance convient également à de nombreux acteurs qui ont adopté nombre de mauvaises pratiques de gouvernance municipale : opacité, manque de transparence, inefficacité des politiques municipales, inefficacité de la gestion administrative, corruption, arbitraire, etc.

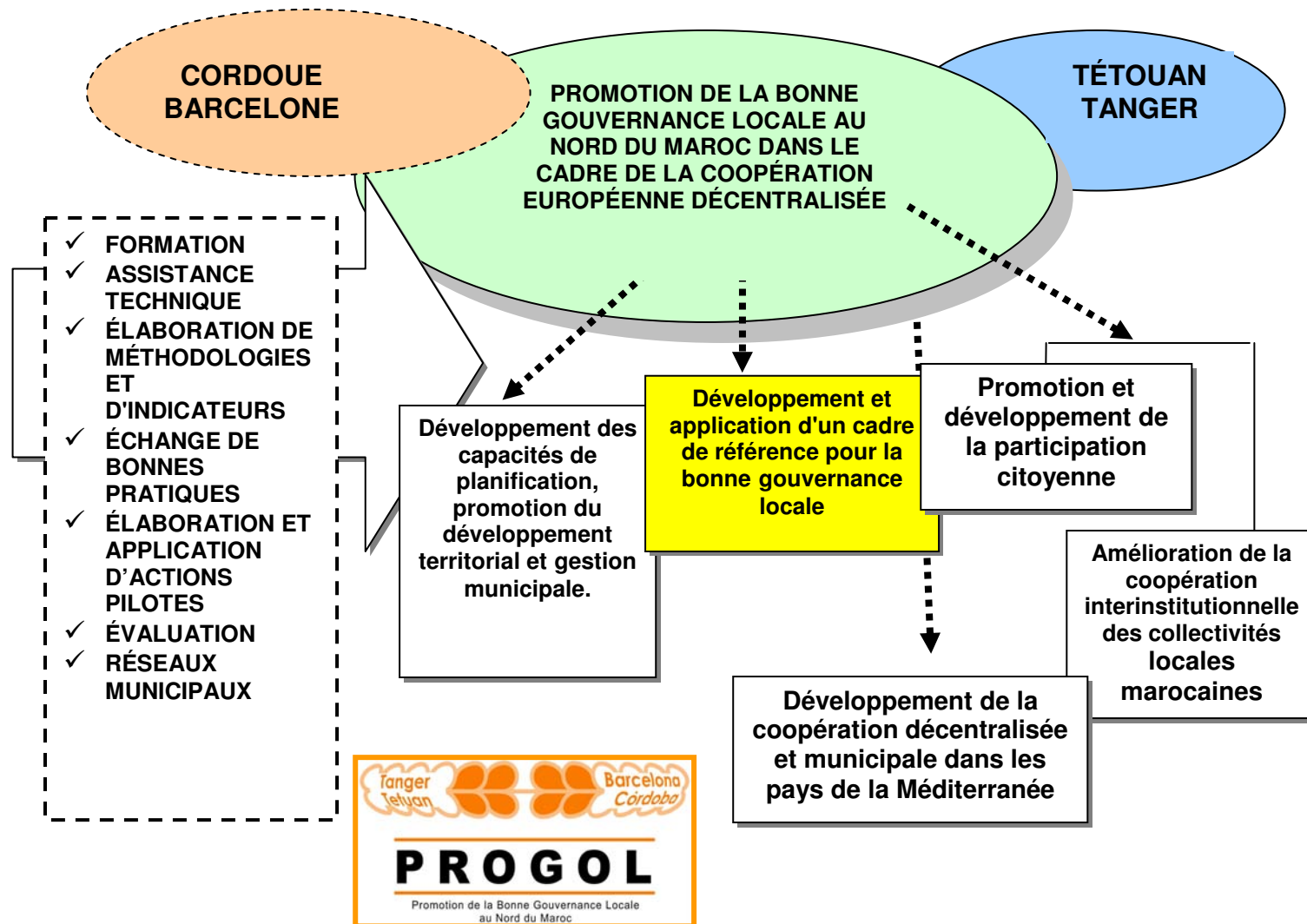
Quand les organisations percevront qu'il existe un véritable équilibre institutionnel et qu'elles comprendront qu'elles peuvent obtenir des bénéfices importants du changement institutionnel, il conviendra alors d'investir pour créer une nouvelle institutionnalité et prendre la responsabilité de changer les règles du jeu.

La capitalisation de l'expérience PROGOL est importante pour nous, Proyecto Local et ADELMA, tant du point de vue stratégique (puisque nous gagnons en crédibilité) que du point de vue de la responsabilité éthique envers les bailleurs de fonds qui ont eu confiance en nous qu'envers les associés et bénéficiaires de ce projet.

C'est pour cette raison que les enseignements que nous pouvons tirer de l'expérience PROGOL doivent être mis en forme et partagés par l'ensemble des acteurs impliqués dans le processus d'amélioration de la gouvernance et de la gestion publique locale au Maroc.

C'est aussi pour ceci que ce Guide prétend mettre en forme les connaissances concernant tout particulièrement la méthodologie et les procédures du projet PROGOL afin que toutes les communes et tous les municipalités du Maroc disposés à travailler pour une bonne gouvernance locale puissent profiter de l'expérience de PROGOL en matière d'application des perspectives et des mesures pratiques qui améliorent la manière de gouverner les institutions locales et les relations avec la société civile et ce, dans le but de renforcer l'efficacité du développement de leurs territoires.

Nous souhaitons que ce document puisse être considéré comme un outil qui contribue à la capitalisation d'une expérience ou d'une pratique. La capitalisation est, pour nous, le passage de l'expérience à la connaissance partagée. Cela veut dire en somme qu'il s'agit de tirer des leçons de l'expérience afin qu'elles puissent être utilisées pour des expériences ultérieures.



## **2. Le cadre conceptuel: qu'est que c'est la bonne gouvernance et pourquoi elle est importante pour le développement humain ?**

---

Le terme « gouvernance » pour le P.N.U.D. désigne le cadre de règles, d'institutions et de pratiques établies qui définissent les limites et les restrictions concernant la conduite des individus, des organisations et des entreprises.

On sait que dans les sociétés ayant des degrés élevés de complexité, de diversité, de dynamisme et d'interdépendance, l'efficacité et l'efficience de la gestion ne dépendent pas seulement de l'action du gouvernement. Elles dépendent aussi de la capacité de créer et gérer des réseaux d'acteurs déterminant la qualité de la gouvernance.

Le fait de gouverner incombe à l'État mais s'étend également au secteur privé et à la société civile. Les trois secteurs sont fondamentaux pour soutenir le développement humain. L'interaction constructive des trois secteurs contribue à la bonne gouvernance, ainsi qu'à la reddition de comptes, la transparence, l'efficacité et la formation de consensus, l'équité et la flexibilité pour répondre aux besoins.

Nous considérons la gouvernance comme la capacité de prendre des décisions affectant le développement des territoires et de la population locale sur un mode de coresponsabilité entre communes et population afin d'atteindre des objectifs communs.

La bonne gouvernance consiste en la disposition et l'application de mécanismes et de ressources qui permettent d'aborder et de résoudre de façon efficace les défis posés à une société qui doit s'autogouverner, gérer son propre développement et augmenter ainsi son bien-être.

Parvenir à une bonne gouvernance suppose des changements en profondeur. Il ne s'agit pas seulement de changements organisationnels ou de gestion mais aussi d'une transformation de « l'institutionnalité locale », c'est-à-dire, des règles du jeu qui régissent les interactions entre les différents acteurs. Cela implique la constitution et le développement de nouveaux leaderships, de processus d'apprentissages sociaux et bien sûr, d'augmentation des capacités de gouvernement et de gestion.

La bonne gouvernance est une gouvernance démocratique qui se produit lorsque la prise de décision par l'autorité et la résolution des conflits avec les acteurs sociaux se déroulent selon des règles et des formules que nous pouvons qualifier comme démocratiques. Les accords, engagements et conflits sont résolus à travers des règles reconnues comme démocratiques par tous les acteurs. C'est à dire, des règles acceptées et reconnues en tant que telles.

Ainsi, on peut dire qu'un système social est gouvernable quand il est structuré, socialement et politiquement, de façon à ce que tous les acteurs stratégiques se mettent d'accord pour prendre des décisions collectivement, résoudre leurs conflits selon un système de règles et de procédés formels et informels obéissant à différents niveaux d'institutionnalisation et exposer leurs attentes et leurs stratégies.

Pour construire la gouvernance démocratique, il faut une stratégie de développement institutionnel. Cette stratégie suppose un processus d'apprentissage des acteurs sociaux devant affronter les problèmes et identifier les limitations et les ressources existantes.

Le développement institutionnel n'est pas la responsabilité ni ne dépend d'un seul acteur. Il exige un consensus entre les différents acteurs sociaux et une concertation sur les différentes stratégies organisationnelles.

L'État ou la société ne sont pas des organisations. Ils sont des tissus institutionnels et des systèmes complexes d'acteurs organisés sans frontières précises.

Dans un monde interdépendant complexe et dynamique, il n'est pas facile de déterminer ce qui nous convient ni le chemin pour l'obtenir. Dans ce contexte, la vie sociale et celle des organisations se transforment en processus permanents d'apprentissage et d'adaptation où la sécurité ne réside pas dans le fait d'être certain d'avoir trouvé une position ou une place définitive, mais dans la conscience de sa propre valeur ou de sa capacité à se positionner de façon satisfaisante dans un environnement toujours changeant.

Le changement institutionnel nécessaire pour la bonne gouvernance exige de disposer de règles garantissant la compétence, l'adoption décentralisée de décisions, l'innovation et la prise en charge de risques, l'accomplissement des engagements pris, la garantie des droits de propriété, etc.

La stabilité et le respect d'un système d'échanges entre les personnes est déterminé par le fait que chaque acteur de l'échange soit capable d'intérioriser ce système et ses normes qu'elles soient formelles ou informelles. Les institutions politiques seulement seront stables quand elles seront entourées d'organisations intéressées par leur survie et prêtes à lutter pour ce faire. Toute réforme visant au succès exige des changements dans les institutions ainsi que dans les systèmes de croyances, puisqu'ils constituent de véritables modèles mentaux impliqués dans les prises de décision des acteurs.

Il faut dire que la bonne gouvernance exige un changement institutionnel incrémental. Les changements radicaux ne modifient que les règles formelles sans toucher les règles informelles. Quoi qu'il en soit, le développement de règles de conduite légitimées par de nouvelles règles formelles est un processus lent. Il ne faut néanmoins pas oublier l'importance des règles informelles en jeu dans la structure des institutions.

La bonne gouvernance et le changement institutionnel ont besoin du leadership. La société est diverse, complexe et interdépendante. Un grand nombre d'acteurs motivés par des intérêts particuliers y interviennent et aucun groupe ne peut forcer un autre à coopérer. Comment, dans ces conditions, trouver des chemins permettant de parvenir à de nouveaux accords institutionnels à la fois plus efficaces et plus équitables ?

La société finit par être modelée par le nombre et la qualité des personnes qui se décident à intervenir dans le processus. Le leadership requis pour le changement institutionnel exige une capacité de vision, une légitimité, une confiance, une crédibilité et une capacité pour traiter convenablement les conflits et agir comme catalyseur du processus d'adaptation sociale et d'apprentissage.

Une stratégie en faveur de la bonne gouvernance locale telle qu'elle a été établie et développée par PROGOL se dessine autour des facteurs suivants:



Ces objectifs ont été établis à partir du constat de divers problèmes qui empêchent ou limitent la bonne gouvernance locale au Maroc. Entre autres:

1. La faiblesse de l'interaction entre les municipalités et la société civile.
2. L'existence de pratiques clientélistes et de corruption dans le secteur public
3. La pauvreté de la qualité des services publics
4. L'inefficience ou l'inefficacité de la gestion publique
5. L'existence de modèles mentaux traditionnels et la passivité sociale en matière d'affaires collectives.
6. Le manque de reddition de comptes de la part des élus
7. L'absence d'espaces et de normes pour la participation citoyenne
8. La pauvreté en matière de capacité de gestion des fonctionnaires et techniciens municipaux
9. La faiblesse de la culture ou de la conscience civique des citoyens
10. La non-implication des municipalités dans le développement durable de leurs territoires
11. L'iniquité en matière de distribution de ressources ou de prises de décision que ce soit pour des raisons de genre, d'appartenance ethnique...

Dans tous les cas, il convient de noter que l'expérience de la décentralisation au Maroc a permis de prendre conscience de façon croissante des difficultés existantes et du fait que l'action publique locale se voit confrontée à une série de défis afin de remplir un rôle effectif en matière de développement territorial et de satisfaction des besoins sociaux de la population.

Cela concerne et remet en question l'aménagement du territoire et le développement des mécanismes de fonctionnement des collectivités locales en particulier la modernisation des modalités d'élection et de représentation, la clarification des compétences entre les différents niveaux territoriaux, la simplification des échelles de la décentralisation, l'attention portée aux exigences de partenariat pour une coopération cohérente entre la région, la province la commune et les autres structures de l'action publique locale.

Cette réflexion amène nécessairement à une recomposition des territoires sur la base d'un nouveau processus méthodologique où le centralisme doit céder la place à de nouvelles formes d'organisation et de fonctionnement du territoire en vue d'une autonomie accrue, d'une responsabilité soutenue de la part de l'ensemble des acteurs publics et d'une participation plus engagée des acteurs territoriaux pour la mise en marche des programmes de développement territorial. Nous comprenons ainsi parfaitement qu'il est nécessaire de soumettre la gestion locale aux principes modernes de la gestion publique.

Cela nous conduit tout naturellement à la recherche d'un autre modèle administratif - territorial, mieux adapté à la vocation d'un Maroc moderne, capable d'adopter de nouvelles échelles de référence et de considérer la négociation et la participation collective comme des méthodes permanentes de gouvernement.

Il s'agit d'un modèle polycentrique qui accompagne le changement actuel de l'État marocain qui se trouve aujourd'hui dans une situation de transition prometteuse dans la mesure où a déjà été annoncée l'application d'un large mouvement de restructuration et de modernisation des institutions nationales et locales dans le but de pratiquer une bonne gouvernance de la gestion des affaires publiques.

Le défi consiste comme toujours à savoir matérialiser ces idées en propositions et en mesures concrètes, effectives et durables.

## **4. Le contexte marocain de la gouvernance et de la décentralisation. Obstacles et défis.**

---

Il est essentiel de savoir quelle a été l'évolution la plus récente du pays pour comprendre le contexte de la gouvernance locale. Pendant les années 90, pour la première fois dans l'histoire démographique du Maroc, la population urbaine a dépassé la population rurale. Cette situation a eu des conséquences évidentes sur la vie politique et institutionnelle. Des problèmes comme ceux de la gestion urbaine, de l'emploi, de la sécurité et des équipements collectifs sont devenus des préoccupations de tout premier ordre pour les représentants politiques et pour la sécurité civile. La concentration de la population dans les villes provoque également de grands changements culturels mais aussi une augmentation de la demande de prestations de services et d'équipements.

Malgré cette urbanisation et les changements qu'elle provoque, on constate que le modèle de gestion des villes est toujours déterminé par des perspectives normatives générant de nombreux dysfonctionnements. Ces perspectives laissent peu de place aux initiatives décentralisées de planification, de gestion urbaine de développement économique local ou d'offre de services collectifs.

En ce qui concerne les aspects socioculturels, l'ouverture du pays vers l'extérieur, en particulier vers l'Europe, grâce entre autres à l'utilisation de moyens technologiques de communication, a contribué au développement d'une prise de conscience collective des besoins de changements et de rénovation de la société.

Dans ce cadre, le problème fondamental auquel sont confrontés les pouvoirs publics concerne plus particulièrement les relations entre les citoyens et leurs institutions représentatives et administratives. Ces relations sont marquées par une sorte de désintérêt pour ne pas dire de méfiance. Les institutions ne fonctionnent pas en harmonie avec la société.

En effet, les modalités d'information et de communication des structures administratives avec les citoyens sont déficitaires et même archaïques en raison de la bureaucratie et de l'attitude paternaliste de bon nombre d'élus. La démocratie marocaine se caractérise encore par son opacité et par la précarité de sa vie politique et de sa fonction publique.

La modification de la dimension des collectivités locales ou communales est l'un des aspects les plus importants des réformes institutionnelles mises en place ces dernières années. Le texte de 1976 relatif à l'organisation communales représente l'amorce d'un processus de rénovation politique afin d'améliorer la gestion des affaires urbaines et de promouvoir la promotion sociale, économique et culturelle des communautés de base. L'objectif recherché étant, évidemment de faire de la décentralisation un moyen de démocratisation du pouvoir politique et son rapprochement des citoyens.

De façon générale, les réformes de 1976 se sont articulées autour de deux axes principaux : l'un étant politique et visant le renforcement des bases démocratiques et le second, plus technique, visant à augmenter l'efficacité administrative et à améliorer les capacités d'intervention des pouvoirs locaux dans les processus de développement économique du territoire.

Trente ans plus tard, le bilan est déficitaire même s'il faut reconnaître des progrès substantiels dans le processus de décentralisation. La décentralisation au Maroc est plus une procédure de régulation et d'intégration qu'un moyen d'organisation, de planification et de participation. Les réformes n'ont pas été capables de modifier la logique de fonctionnement des acteurs locaux et elle n'a pas non plus supprimé les restrictions et les obstacles institutionnels.

La gestion administrative et la prestation de services prédominent encore dans les collectivités locales. Les communes n'ont pas été capables de profiter des effets modernisateurs de la décentralisation. Elles sont gérées comme des structures administratives traditionnelles disposant d'une très faible capacité d'innovation en matière d'organisation et de gestion.

En ce qui concerne l'administration des Conseils municipaux, la gestion locale est irrégulière, sans coordination entre les conseillers, ce qui complique la prise de décisions. Le travail en équipe est ignoré, tant au niveau exécutif qu'au niveau du Conseil lui-même. En général, les Conseils municipaux gèrent trop d'incertitudes et doivent prendre des décisions sans disposer d'un degré de certitude suffisant. Les conseillers ignorent également les demandes locales formulées par les citoyens.

Les présidents des communes doivent non seulement prendre des décisions mais ils doivent s'assurer directement de leur exécution. Cela demande, de la part des élus de nouvelles aptitudes et des connaissances importantes dans le domaine de la gestion municipale.

Les élus doivent savoir être des directeurs municipaux capables d'analyser les informations, de résoudre les problèmes quotidiens des citoyens, de négocier avec différents partenaires et enfin, de s'assurer du fonctionnement des services publics locaux.

En ce qui concerne les fonctionnaires, malgré les efforts réalisés, la disponibilité de ressources humaines qualifiées est toujours déficitaire dans les communes marocaines. Il faudrait parvenir à une meilleure qualification et à une meilleure capacité de gestion pour qu'ils puissent faire face aux importantes responsabilités qui leur incombent.

Le Maroc a engagé depuis quelques années des actions de réforme administrative dans l'objectif d'améliorer la qualité des prestations qu'offre le service public aux usagers. La déconcentration figure comme un important volet du processus de modernisation administrative qui a été engagé dans ce cadre.

Des dysfonctionnements certains apparaissent du fait que l'administration marocaine qui a donné une impulsion nouvelle à la décentralisation par le biais de la régionalisation visant à conférer aux pouvoirs locaux des attributions élargies fonctionne encore de façon très centralisée.

Au niveau local, les axes d'intervention qui doivent être soutenus sont en premier lieu la formation et l'équipement en moyens techniques modernes de communication ainsi que la formation et laide à la prise de décisions des services administratifs et judiciaires de l'État ; tout en aidant en parallèle à instaurer sur des bases solides, grâce à des actions ciblées sur la sensibilisation "politique", le plaidoyer et la motivation, l'information et la formation, la "culture participative" nécessaires à l'élargissement du partenariat avec les organisations communautaires et les représentants des populations.

Malgré la volonté et les décisions politiques prises en faveur du processus de décentralisation, il existe actuellement de nombreuses limitations qui font obstacle à l'efficacité institutionnelles. En premier lieu, il existe un déficit très significatif en termes de ressources financières et humaines.

Du point de vue des ressources financières et malgré le fait que la Constitution reconnaisse l'autonomie financière des collectivités locales, celles-ci ne disposent pas de véritable pouvoir fiscal et n'ont pas de compétence pour créer, modifier ou éliminer des impôts ou des taxes.

La collectivité locale doit recourir à un système de financement externe et plus spécialement aux transferts de fonds de l'État. Cela réduit de façon notable l'autonomie des collectivités locales et génère une importante dépendance envers l'État central qui est le principal pourvoyeur de ressources.

Le plus grand financeur du budget de la collectivité locale est donc le contribuable national et non pas le contribuable local. En conséquence, il est impossible de parler à l'heure actuelle de décentralisation financière car il n'existe pas de véritable autonomie financière à l'échelle locale.

*De fait, "la décentralisation fiscale est atteinte lorsque les coûts de production des biens et services publics délivrés par les collectivités locales, sont supportés par les consommateurs de ces biens et services, à savoir principalement les résidents de ces collectivités locales et accessoirement les non résidents"<sup>1</sup>.*

Le processus de décentralisation choque de front, au Maroc, avec la poursuite de pratiques centralistes au niveau local. Cela est particulièrement évident lorsqu'on observe la présence d'agents locaux désignés par le pouvoir central auprès des élus des collectivités locales.

L'existence de pratiques centralistes se manifeste à son tour par un contrôle de tutelle très étroit du pouvoir central sur la collectivité locale. Cette pratique se justifie par la soi-disant nécessité de préserver l'intégrité de l'État et de s'assurer du respect de la légalité au niveau local.

---

<sup>1</sup> Salahdine Ben Youssef, "**Fiscalité locale: Etat de lieux et perspectives**", Actes des journées d'études sur "Fiscalité et croissance", Assise nationale de la fiscalité, 13 e 14 octobre 1999, in : « *Du gouvernement à la gouvernance : les leçons marocaines* », Actes du colloque national organisé par l'Université Abdelmalek Saadi, Faculté de Sciences Juridiques, Économiques et Sociales, le 21 et 22 mars 2003, Publications de la Revue Marocaine d'Audit et de Développement

Le transfert de compétences et d'instruments ad-hoc devant permettre de rapprocher les citoyens du niveau de prise de décisions est un élément essentiel de la décentralisation et constitue un canal permettant d'amener le système à une meilleure qualité démocratique et à un meilleur développement économique et social.

Aujourd'hui encore au Maroc, le manque d'autonomie décisionnelle et financière, unie au manque de ressources humaines qualifiées constituent un obstacle pour la réalisation de ces objectifs. Cela provoque également une perte de légitimité des collectivités locales marocaines aux yeux de l'opinion publique et amène à une situation réellement paradoxale puisque le processus de décentralisation se déroule dans un climat de désintérêt croissant de la population pour les affaires locales.

La représentativité politique des collectivités locales elle-même s'en trouve menacée. La population locale manifeste un certain mécontentement envers les élus locaux en les identifiant comme seuls responsables et elle perçoit difficilement la différence entre l'expression des élus locaux et l'expression du pouvoir central.

La situation est encore aggravée en raison de la faible participation directe de la population dans la gestion locale. La relation entre décentralisation et participation est une relation interdépendante et symbiotique et ces deux processus s'alimentent mutuellement. La participation citoyenne est un mécanisme de feedback nécessaire à la propre action municipale dans la mesure où elle permet de répondre de façon précise aux besoins réels de la population.

De toute façon, une plus grande participation citoyenne rencontrerait un certain nombre de problèmes parmi lesquels on peut citer l'absence de cadre législatif adapté, l'absence de majorités stables au sein des conseils municipaux et la méfiance diffuse envers les élus locaux et les acteurs du monde associatifs considérés comme des concurrents politiques potentiels.

La « Charte Communale » (loi 78/00) prétend agir sur ces aspects puisqu'elle envisage de façon explicite la participation des citoyens et des associations à la gestion communale. Elle reconnaît en particulier (art. 38 et 41) les compétences du Conseil communal pour favoriser la création d'associations communautaires en matière d'urbanisme ou pour promouvoir et aider les associations et organisations sociales, culturelles et sportives.

En ce qui concerne les associations et la société civile, nous assistons actuellement à un véritable changement des idées et des perspectives, passant de la critique et de l'opposition aux institutions publiques à l'adoption d'une perspective de collaboration et d'appui. C'est à quoi le pouvoir public central a répondu en concédant de plus larges espaces de représentativité ou d'intervention de la société civile. L'Initiative Nationale pour le Développement Humain (INDH) est un bon exemple dans ce sens.

De nombreuses questions relatives au cadre général et au contexte déterminé par les gouvernements locaux grâce à la décentralisation et à l'exercice d'une politique de proximité, seront décisives lorsqu'il s'agira d'intervenir en établissant les politiques et les actions prétendant améliorer cette situation.

## **5. Un cadre de référence pour guider un processus de promotion de la bonne gouvernance au niveau local.**

---

### **5.1. Les hypothèses de la démarche : Passer de la théorie à l'action.**

Le "cadre de référence" proposé par PROGOL n'est pas une construction théorique. Il a été élaboré et appliqué expérimentalement et de façon participative, c'est-à-dire que tous les acteurs impliqués dans les différentes dimensions du modèle ont dû participer de façon active et compréhensive à l'ensemble du processus.

Une des hypothèses méthodologiques du projet est que pour disposer de bonne gouvernance et de bonne gestion locale, il ne suffit pas de former les acteurs locaux (les dotant d'instruments et de méthodes). Il faut également doter les institutions locales et les organisations civiques d'un **modèle ou d'un cadre de référence** bien établi et activé. Ce cadre devant fonctionner au-delà des personnes exerçant des charges publiques ou dirigeant des organisations communautaires à un moment donné.

Ce modèle, une fois expérimenté (et corrigé) sera établi comme une règle ou un code de « bon gouvernement », comme une norme de qualité et il pourra être approuvé comme référence par d'autres communes du pays.

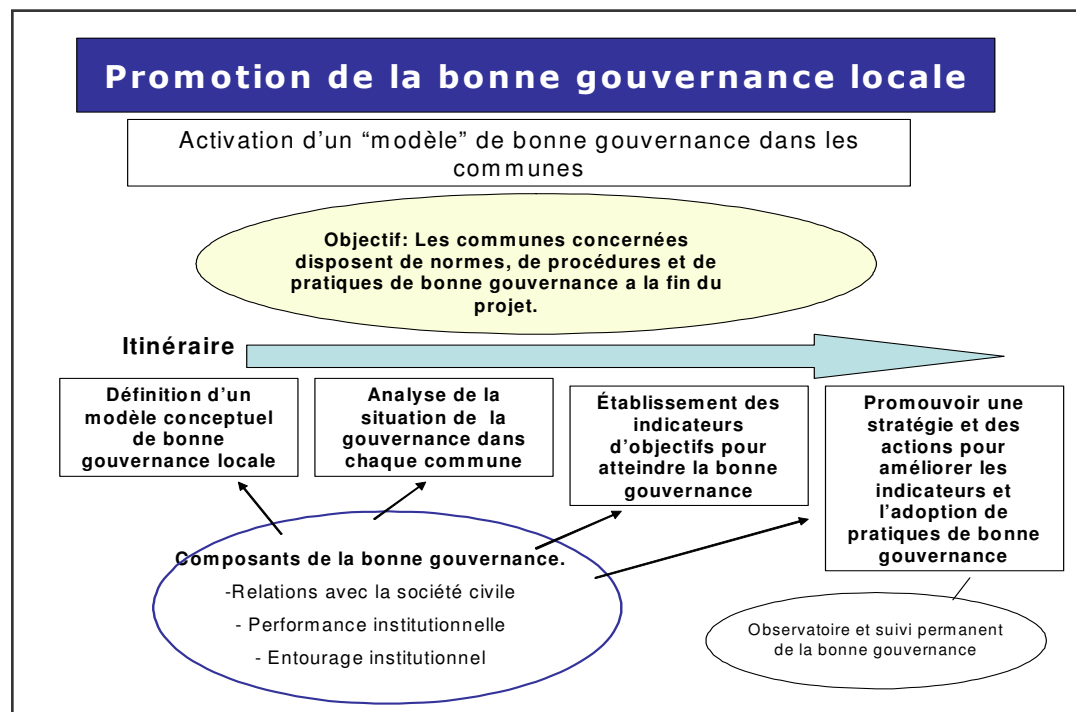
## 5.2. Le parcours et l'itinéraire d'application du modèle ou cadre de référence

La stratégie de PROGOL consiste d'abord à élaborer, à appliquer et à valider de façon participative, ensuite, un MODÈLE ou CADRE DE RÉFÉRENCE DE LA BONNE GOUVERNANCE LOCALE dans les communes participantes. Ce processus devrait aboutir à un modèle appliqué dans les quatre communes participantes. Pour obtenir l'application du modèle, sont nécessaires :

1. L'établissement d'un modèle conceptuel et méthodologique, **accepté et validé par les principales autorités municipales et qui servirait de cadre de référence (hypothèse) comme stratégie de changement institutionnel.** Le concept de "bonne gouvernance" est défini comme l'adoption de pratiques, de procédés et l'utilisation d'instruments qui assurent une manière de gouverner basé sur la participation citoyenne et le partenariat pour la prise de décisions, la transparence, la responsabilité et la reddition de comptes des pratiques de gouvernement en face de la société civile, l'accomplissement de droits et d'obligations, l'équité des politiques, l'exercice du leadership transformateur et l'accomplissement de la loi.

Ces composants de la "bonne gouvernance" devront, à leur tour, être soutenus de façon efficace et efficiente que ce soit dans le cadre de pratiques publiques, de la gestion et de la planification. Il sera donc nécessaire que les partenaires du projet partagent une même conception de la bonne gouvernance.

2. La réalisation d'un **diagnostic rapide** (D.R.) sur la situation des variables-clés **de la gouvernance locale**. Réalisé d'une manière participative à l'intérieur de la structure municipale, ce diagnostic doit permettre de connaître l'état dans lequel se trouvent différents composants de la gouvernance définis dans la conceptualisation. Ce diagnostic permettra de définir les indicateurs qui mesurent les déficits et les limites de l'état de la gouvernance dans chaque commune.
3. La construction définitive du modèle à appliquer, avec **les indicateurs de référence, les procédures et le protocole de tâches devant être appliqués**. Ce modèle doit établir les indicateurs à améliorer et les procédés nécessaires pour atteindre les objectifs de la bonne gouvernance. Pour cela, on établira une méthodologie et quelques procédés opératifs afin d'introduire les changements nécessaires au sein de chaque commune, et dans les relations de la commune avec d'autres acteurs institutionnels et de la société civil.
4. Le processus d'application pratique des mesures du modèle visant à améliorer la gouvernance dans les communes se déroulera en fonction de procédures et de tâches prédéterminées. En fonction des procédés établis au cours de l'étape précédente, chaque commune abordera les changements à introduire au sein même de son institution, en insistant sur les aspects de la gouvernance diagnostiqués comme étant particulièrement déficitaires.
5. L'élaboration et l'ajustement d'un **système permanent et continu d'observation, de monitoring et d'évaluation du modèle**  
Cet itinéraire peut être visualisé dans le diagramme suivant:



Pour atteindre un but de ce calibre, le projet propose un ample processus d'implication et d'engagement entre les institutions concernées. Le modèle (l'ensemble des procédés et des pratiques qui améliorent significativement la gouvernance locale) suppose un processus que nous résumons ensuite :

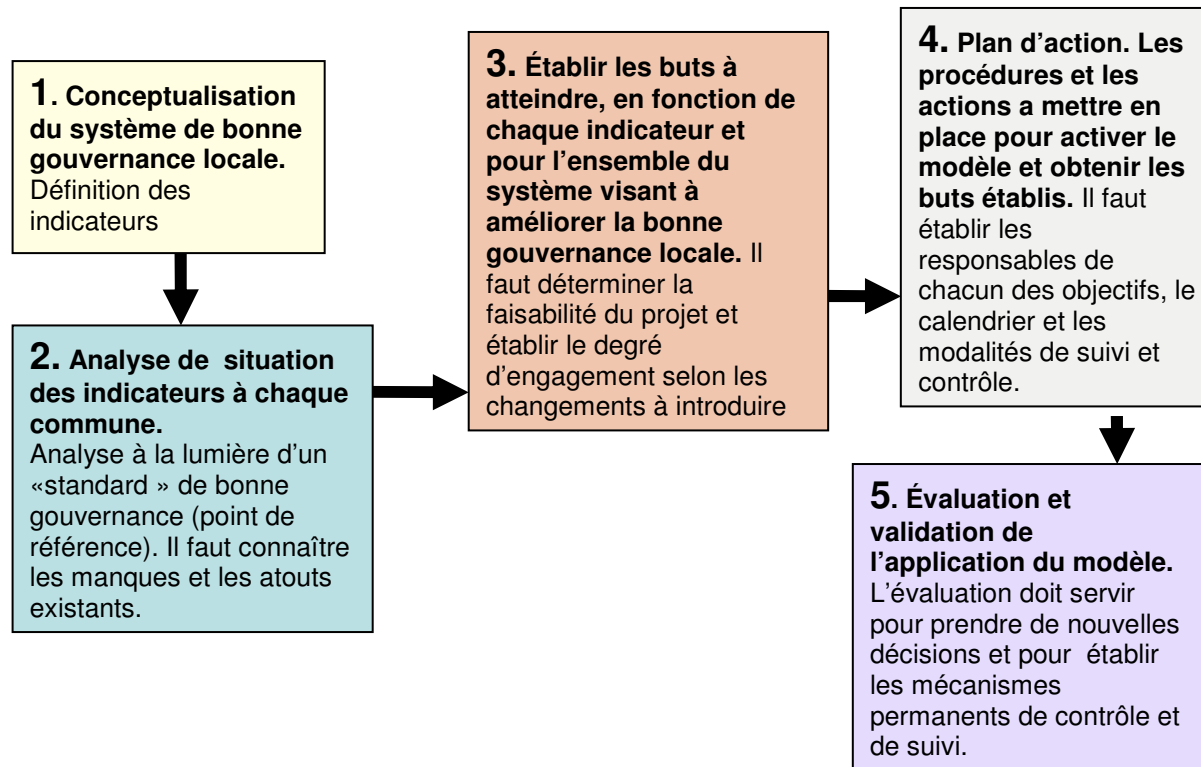
Le processus d'application et d'établissement des normes et des procédés de bonne gouvernance, ne se réalise pas de façon immédiate et permanente. Il doit être accompagné dans le temps et ce, par exemple, grâce au contrôle de la réintroduction des pratiques de mauvaise gouvernance, fruits des inerties et des habitudes acquises. C'est pourquoi il est nécessaire d'engendrer des systèmes de suivi, d'observation et d'introduction de mesures correctives.

L'itinéraire d'application d'un modèle ou de normes de "bonne gouvernance" proposé constitue également un processus d'apprentissage interactif. Il ne s'agit pas d'appliquer un "paquet d'outils" préétablis à la structure municipale. Le processus est à la fois un itinéraire de production de connaissances, d'adaptation et de changement des mentalités.

Rappelons que le processus grâce auquel on établit une norme de "bonne gouvernance" ne concerne pas seulement la structure municipale, car il suppose l'implication d'acteurs de la société civile, des gouvernements régionaux, des universités, etc., c'est-à-dire de toutes les parties qui constituent les nouveaux réseaux de la gouvernance.

Pour s'assurer de l'exécution des étapes visant à l'établissement et à l'activation d'un modèle de bonne gouvernance locale qui sont énumérées ici, les communes pourront compter sur le soutien technique et expert de personnel qualifié qui proposeront des méthodes et des procédés en relation avec le projet.

## Les étapes d'application du modèle de Bonne Gouvernance Locale



## **6. Le système de la gouvernance locale: dimensions, variables et indicateurs.**

---

Nous devons analyser la gouvernance locale comme un système. Dans une perspective systémique, les composants du système sont en interrelation et la dynamique du système s'explique en fonction des influences mutuelles et réciproques entre les différents composants. Il est fondamental de partir des composants principaux pour comprendre l'ensemble du système.

Ces composants principaux sont ordonnés en dimensions et composants, c'est-à-dire qu'il s'agit-là des facteurs principaux affectant le processus et la structure de la gouvernance.

Ensuite, les variables et aspects les plus importants de chacune des dimensions sont identifiés. Nous pouvons établir les dimensions de la gouvernance locale comme des éléments structurels ou invariables de la gouvernance locale. Les variables pourront être différentes selon les contextes et circonstances particulières. Dans les tableaux présentés ci-dessous, nous proposons un premier schéma de dimensions et de variables possibles pour aborder la gouvernance locale.

## Dimensions et variables de la gouvernance locale

<b>DIMENSION</b>	<b>VARIABLE</b>
<b>Vision Stratégique</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Existence et performance d'un plan stratégique de la commune</li> <li>• Engagements publiques-privés à long terme</li> </ul>
<b>Conduite des politiques locale</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Continuité et permanence des politiques municipales</li> <li>• Capacité de mobilisation de ressources</li> <li>• Reddition de comptes du gouvernement local</li> <li>• Capacité de décision des élus</li> </ul>
<b>Participation citoyenne</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Soutien citoyen aux politiques locales.</li> <li>• Participation électorale</li> <li>• Mécanismes et espaces de participation citoyenne</li> <li>• Demande de reddition de comptes</li> </ul>
<b>Confiance envers les institutions</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Confiance envers la municipalité</li> <li>• Confiance envers le Conseil Municipal</li> <li>• Confiance envers les partis politiques</li> </ul>
<b>Relations à l'intérieur de la société civile</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Performance des associations</li> <li>• Niveaux de coopération et de conflit entre elles</li> </ul>
<b>Relations entre acteurs locaux, régionaux et nationaux</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Respect des règles de répartition du pouvoir entre différents niveaux gouvernementaux</li> <li>• Relations harmonieuses entre différents niveaux gouvernementaux</li> <li>• Transfert de fonctions et de compétences. Décentralisation.</li> </ul>

<b>Relations avec des acteurs privés et sociaux</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Participation des organisations sociales et économiques a des objectifs collectifs</li> <li>• Collaboration avec la municipalité</li> </ul>
<b>Transparence de la gestion publique locale</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Clarté des règles du jeu des procédures de gestion</li> <li>• Existence de mécanismes de contrôle</li> <li>• Niveaux de corruption</li> </ul>
<b>Capacitation des fonctionnaires</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fonctionnaires techniquement formés</li> <li>• Critères de sélection</li> <li>• Existence d'un système de méritocratie</li> <li>• Continuité des chefs de service</li> </ul>
<b>Qualité de la bureaucratie</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mécanismes d'attention aux citoyens</li> <li>• Capacité technique pour la prestation des services</li> <li>• Efficience dans l'utilisation de ressources publiques</li> </ul>
<b>Capacité de formulation de plans et programmes</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Capacité financière pour la formulation des plans.</li> <li>• Existence de fonctionnaires formés</li> </ul>
<b>Capacité de contrôle et suivi de la planification</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Existence et performance des systèmes de contrôle et suivi</li> <li>• Existence de fonctionnaires formés</li> <li>• Mesure des impacts des plans et programmes</li> </ul>
<b>Capacité de mise en place de plans et programmes</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Modalités de prise de décision</li> <li>• Niveaux de consultation pour la prise de décision</li> </ul>

## **7. Le diagnostic. Les indicateurs et les sources de vérification**

---

Le diagnostic est un moment clé du processus. Il doit permettre aux municipalités et aux autres acteurs du territoire de disposer d'une vue d'ensemble de la situation de la gouvernance dans les communes. Le diagnostic doit permettre :

- ▶ **L'identification d'une série de variables ou de facteurs composant la gouvernance locale,**
- ▶ **La définition d'indicateurs permettant une connaissance approfondie de la situation**
- ▶ **L'analyse de la situation de chaque variable à partir des indicateurs établis.**
- ▶ **L'implantation de stratégies d'amélioration des domaines qui présentent une mauvaise gouvernance.**

En ce qui concerne PROGOL, les sources d'information du diagnostic ont été diverses. Il a, en général, été possible d'obtenir l'information nécessaire pour déterminer la situation réelle des variables qui composent la gouvernance locale. Comment le diagnostic a-t-il été réalisé?

Le premier pas consiste à décrire et présenter les éléments les plus importants du contexte, c'est-à-dire, à recueillir de l'information sur les institutions locales au Maroc, leurs normes, les obstacles et les défis. L'amélioration de la gouvernance à Tanger et à Tétouan ne dépend pas exclusivement des politiques développées par les deux villes, mais aussi de plusieurs facteurs du contexte institutionnel et socio-économique. Ceux-ci ont déjà été présentés dans la première partie de ce document et doivent être tenus en compte pour compléter le diagnostic.

Les enquêtes et les entretiens avec les différentes personnes liées à la gouvernance locale ont constitué la principale source d'information. Le groupe de personnes soumis à cette enquête est composé de la façon suivante :

### **10 représentants élus des deux communes (5 de chaque ville)**

40% des élus interviewés sont des vice-présidents.

20% représente l'opposition.

2 ont déclaré être d'une part président de la commission des affaires sociales, économiques et culturelles et, d'autre part, membre de cette commission.

La majorité des élus est issue du milieu enseignant...

La majorité des élus a également déclaré avoir une expérience associative en tant que responsables d'associations, de coopératives ou comme simples membres et volontaires ...

### **11 membres d'associations locales (7 à Tétouan, 4 à Tanger)**

La majorité des associations auxquelles appartiennent les personnes interviewées a été créée progressivement depuis le milieu des années 90. Une seule association a été créée en 1969. Leurs domaines d'intervention déclarés sont très variés: culturel, éducatif, social (handicapés, alphabétisation...) économique, environnemental, développement local, sportif, etc. Leurs objectifs varient également selon le domaine d'intervention. La zone géographique concernée s'étend du quartier jusqu'à l'ensemble de la région nord du Maroc en passant par les villes et les villages, le milieu rural ou urbain... La population visée est constituée en grande partie par des catégories sociales défavorisées et vulnérables (Femmes, enfants, handicapés, jeunes...).

### **10 fonctionnaires des deux communes (5 de chaque ville)**

La plupart des fonctionnaires communaux «techniciens» interviewés à Tanger et Tétouan sont des chefs de services (80%). Ils sont dans leurs fonctions actuelles depuis moins de 10 ans (80%), mais ils ont assumé d'autres responsabilités au sein de la commune dans d'autres services ou dans d'autres administrations (Education nationale) ou dans le secteur privé.

## **5 fonctionnaires relevant des autorités locales et provinciales**

Ce sous-groupe est constitué par des représentants de diverses délégations ministérielles (services extérieurs de l'Etat). La date d'implantation de ces délégations oscille entre 1957 et 1985. Leur compétence s'étend soit à l'ensemble de la Wilaya de Tanger -Tétouan (régionale), soit à chaque province de la wilaya (provinciale). La fonction des personnes interviewées varie entre les statuts de délégué ou de coordinateur et celui de chef de service. La prise de fonction des interviewés ne dépasse pas 5 ans pour 80% d'entre eux.

Les enquêtes ont été réalisées par un expert et deux enquêteuses expérimentées avec le soutien des responsables d'A.D.E.L.M.A. Des questionnaires spécifiques destinés à chacun des groupes (représentants élus, fonctionnaires, personnel de l'administration) ont été élaborés à cet effet.

L'examen et la consultation de la documentation disponible ont permis de compléter l'information collectée par les enquêtes. Il s'agit surtout de la comptabilité administrative, d'organigrammes de ressources humaines, de projets, de monographies, de plans locaux, de documents émanant du tissu associatif, etc.

En ce qui concerne la méthodologie, le diagnostic est basé sur la combinaison de différents points de vue, techniques et procédés. Il combine des informations qualitatives et des perceptions de divers acteurs locaux avec des renseignements et des informations objectives et un processus permanent de réflexion entre les participants au sein des Groupes de Travail (G.T.) créés au sein du projet PROGOL.

Constitués dans chacune des deux communes, la fonction de ces Groupes est de diriger et de mettre en place l'application des mesures convenues. Ces Groupes sont composés de fonctionnaires et d'élus de chacune des deux communes ainsi que de membres d'A.D.E.L.M.A. et de Proyecto Local. Ponctuellement, les G.T. font participer des leaders de la communauté (associations, notamment), des représentants des services extérieurs de l'État et de l'Université.

Les Groupes de Travail, pour s'acquitter de leur mission, procéderont systématiquement à :

1. Une conceptualisation initiale de la gouvernance dans chacune des communes et une définition des éléments-clés de la gouvernance locale et du système dans son ensemble.
2. Une première lecture des indicateurs de mesure potentiels de la gouvernance, la définition et le choix de ceux qui feront objet de l'étude du diagnostic et partant de l'intervention.
3. Un diagnostic interne/externe sur l'état de la situation de la gouvernance dans chaque commune.
4. Une définition des objectifs à fixer pour améliorer la gouvernance au niveau des différents indicateurs déficients.
5. L'application des procédures élaborées visant à l'amélioration de la gouvernance à l'échelle des éléments et indicateurs sélectionnés.
6. Une évaluation et une systématisation de l'application des mesures et leur dissémination comme « enseignements acquis ».

Au départ, ces Groupes de Travail, une fois constitués, sont censés réaliser une première lecture partagée de « l'état de la gouvernance lo-cale » dans leurs communes et définir les éléments (variables) qui seront l'objet d'une attention particulière.

Les Groupes de Travail sont arrivés, effectivement, à établir un consensus sur ces éléments qui seront abordés lors de tout le processus visant à établir ainsi un « cadre de référence » pour l'application du projet dans les deux communes.

Il faut également souligner le fait que, pour établir les variables et leurs indicateurs, il est nécessaire de disposer d'un « Standard de Qualité » ou d'une valeur de référence de cet élément. C'est-à-dire "comment devrait être" cet indicateur dans une situation de bonne gouvernance. Cela permettra ainsi de comparer - en se basant sur le diagnostic - la différence ou la distance existante entre la situation actuelle et la situation désirée.



De toute façon, l'amélioration de la gestion municipale dans le sens d'une bonne gouvernance, l'analyse approfondie d'obstacles et de potentialités, et, en somme, l'implantation de mesures d'amélioration de la pratique institutionnelle et de la gouvernance exigent un processus permanent d'analyse et d'«observation» des principales variables et indicateurs qui composent la gouvernance locale. Il ne s'agit donc pas d'effectuer une grande enquête, dense et détaillée, mais plutôt d'analyser, suivant des méthodes participatives, les éléments les plus importants de la gouvernance locale, et cela de façon permanente, en repérant les changements qui ont eu lieu.

L'analyse est structurée autour de certains domaines clés de la gouvernance. Dans l'introduction de ce document, il a déjà été précisé que ces domaines comprennent à leur tour différentes variables; ce sont celles-ci qu'il convient d'analyser et de vérifier la situation dans l'état actuel de la gestion communale.

Les réflexions et les échanges effectués au sein des G.T., avant d'entamer le diagnostic, laissent apparaître les dimensions et les variables de la gouvernance locale sous forme de tableau, comme suit:

**Tableau de référence pour le diagnostic de la gouvernance locale dans les communes de Tanger et de Tétouan.**

<b>Dimension</b>	<b>Variable ou élément</b>
<b>Leadership et gestion politique</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Politiques et stratégies d'intervention</li> <li>- Relations stratégiques avec les acteurs locaux</li> <li>- Influence</li> </ul>
<b>Fonctions et rôles des élus</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Le droit à l'information, à proposer, à débattre et à recevoir formation</li> <li>- Participation aux processus de décision</li> </ul>
<b>Relations avec l'exécutif communal</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Séparation des fonctions entre les élus et l'exécutif communal</li> <li>- Séparation des responsabilités entre le niveau local et le niveau national</li> </ul>
<b>Transparence et légalité</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Degré de transparence</li> <li>- Primauté de la loi</li> <li>- Imputabilité des élus</li> </ul>
<b>Association et coordination avec les autres niveaux de l'administration publique</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Coopération entre les différents niveaux institutionnels pour le développement local</li> <li>- Respect des compétences et fonctions de chaque niveau</li> </ul>

<b>Information des citoyens</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Caractère public des séances</li> <li>- Accès des citoyens à l'information</li> <li>- Modalités de communication existantes</li> <li>- Promotion de l'intérêt des citoyens pour les affaires publiques</li> </ul>
<b>Participation et avis des citoyens</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Avis des citoyens</li> <li>- Avis de groupes d'intérêt économique et social</li> <li>- Participation à la prise de décisions</li> <li>- Moyens employés pour demander l'avis</li> <li>- Place des citoyens dans la prise de décisions</li> </ul>
<b>Capacité de la société civile</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pour contrôler les actions communales</li> <li>- Pour gérer ses propres associations.</li> <li>- Transparence interne des associations</li> </ul>
<b>Capacité de gestion et de planification</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Capacité de planification</li> <li>- Capacité de programmation</li> <li>- Capacité de gestion</li> <li>- Capacité d'évaluation</li> </ul>

En tenant en compte les contraintes et les difficultés, les Groupes de Travail de PROGOL ont décidé de limiter le diagnostic à quelques unes des dimensions de la gouvernance, puisque ce projet pilote ne disposait ni de temps ni de ressources suffisants pour développer un diagnostic vaste et complexe couvrant toutes les dimensions et les variables préalablement définies. Cependant, le choix des dimensions répond à la perception majoritaire au sein du Groupe de Travail, en partant de leur importance fondamentale, dans la mesure où elles affectent de façon décisive les communes marocaines.

C'est ainsi que le choix effectué a retenu les quatre dimensions suivantes:

- 1. Fonctions et rôles des représentants élus**
- 2. Transparence et légalité**
- 3. Participation et avis des citoyens**
- 4. Capacité de gestion**

Ce document ne présente pas l'information détaillée selon le nombre de réponses obtenues par les enquêtes, mais relate les principales conclusions systématisées.

## **1. PREMIÈRE DIMENSION: FONCTIONS ET RÔLES DES ÉLUS**

Les variables ou éléments analysés dans cette dimension sont les suivants:

### **1.1. Le droit à l'information**

Le droit à l'information permet de mieux comprendre la place des élus dans le système d'information de la commune. Il faut analyser ici les voies de distribution ou de généralisation de l'information parmi les élus. 60 % des élus interviewés confirment, en effet, l'existence d'un système d'information, mais parallèlement, 40 % déclarent que celui-ci ne se met en marche que sur demande expresse du député. En fait, le droit à être informé n'est pas garanti de façon continue et systématique.

Les voies d'information sont le plus souvent informelles. En général, ils ne reçoivent pas les actes ou procès verbaux des réunions. La voie la plus fréquente est celle du téléphone. En ce qui concerne la qualité de l'information, l'absence de voies formelles et établies réduit souvent sa portée et crédibilité.

Une autre dimension importante du droit à l'information est l'accès des élus aux dossiers sur les activités de la commune. 80 % des interviewés assurent avoir sollicité au moins une fois la consultation d'un dossier. Mais l'accès aux dossiers n'est pas systématique, et aucun des interviewés n'a pu consulter la totalité des dossiers demandés.

40 % des élus interviewés ont des difficultés pour comprendre les dossiers. Il s'agit surtout de difficultés techniques et juridiques. Cependant 70 % considèrent qu'il existe des moyens permettant d'améliorer la compréhension des dossiers : ces moyens sont assurés par les cadres techniques des communes responsables des différents dossiers.

En tout cas, il n'existe pas de service spécifique pour aider les élus à mieux appréhender les dossiers de la commune.

## **1.2. Le droit à la formation**

Tous les représentants élus interviewés assurent avoir besoin de formation. 80 % ont déjà exprimé ce besoin lors de séances du conseil communal. Ils demandent une formation dans plusieurs domaines: gestion communale, expériences d'autres pays, droit communal (loi municipale), politiques sociales, éducatives et partenariat avec d'autres acteurs...

30 % des interviewés reconnaissent l'existence d'un plan de formation des représentants locaux, mais ignorent le budget alloué par les communes de Tanger et de Tétouan ou indiquent qu'il n'a pas été affecté à un poste budgétaire précis.

Les représentants élus profitent souvent de la formation qu'offrent d'autres organisations, par exemple, des stages organisés par des ONG ou par la O.F.P.P.T.

Il existe une conscience majoritaire du besoin des représentants élus d'augmenter et d'améliorer leurs aptitudes et compétences pour exercer leur mandat.

## **1.3. Le droit à proposer**

Cette variable mesure le degré d'implication des élus dans les propositions et les décisions de la commune. Cela concerne la nature de la participation des représentants aux séances de la commune.

Tous les représentants interviewés déclarent avoir présenté des propositions à inclure dans l'ordre du jour des séances, mais seulement 40 % ont vu leurs propositions y figurer.

On perçoit, de même, l'exercice du droit à proposer relatif à la possibilité des élus à entreprendre des initiatives. 60 % des élus déclarent que le conseil a accepté leurs initiatives.

En ce qui concerne la possibilité d'introduire des amendements au règlement interne, il n'y a pas de motions à cet égard.

Quant à la qualité du débat interne, les élus participent aux réunions des différentes commissions communales, mais celles-ci changent souvent de date ou sont suspendues.

On reconnaît qu'il y a des débats et souvent de fortes divergences au sein des commissions lorsqu'il faut prendre des décisions.

## **2. DEUXIÈME DIMENSION : TRANSPARENCE ET LÉGALITÉ**

Cette dimension est un élément clé de la gouvernance locale. Il concerne la crédibilité de l'institution face aux autres acteurs, face, notamment à la société civile et demande la transparence des procédés de gestion des affaires communales, la responsabilité chez les élus et les fonctionnaires et l'application effective du cadre légal et des lois qui régissent l'action communale.

## **2.1. Degré de transparence**

Il s'agit des méthodes, des procédés d'achat et des codes contrôlant les marchés. Selon la plupart des représentants élus interviewés, le code de contrôle d'achat existe et fonctionne. Quant aux procédés de gestion des politiques d'achat, 40 % des interviewés nient leur existence, tandis que les 60 % qui affirment leur existence déclarent à leur tour qu'ils ne sont pas appliqués dans leur totalité.

## **2.2. Primauté de la loi**

Cette variable concerne l'application effective de la loi dans la gestion quotidienne de la commune. La commune observe-t-elle les décisions judiciaires ? Applique-t-elle la réglementation dans la réalisation de ses activités ?

Tous les élus interviewés partagent l'opinion selon laquelle les communes doivent observer les décisions de la justice. Même s'ils avouent que beaucoup d'entre elles ne sont pas encore pour l'instant observées. Mais les conseils se sont engagés à les appliquer malgré les difficultés financières existantes.

Les modalités d'achat suivent les codes qui sont publiés et les procédés sont appliqués. De toute façon, 40 % se déclarent insatisfaits des modalités de gestion des procédés d'achat.

Quant à l'application des procédés d'embauche et des codes et instructions de recrutement (handicapés), les personnes enquêtées signalent l'exiguité de ressources budgétaires des communes à cet égard pour expliquer la faible observance de ces règlements.

### **2.3. Responsabilité et prise de décisions**

50 % des élus interviewés déclarent que les associations civiles ne participent pas aux décisions. En général, les décisions prises procèdent des demandes des élus et rarement d'analyses approfondies des affaires concernées, pas plus que de demandes ou propositions de la population.

En ce qui concerne la reddition de comptes, il est presque impossible d'interpeller les élus. Il n'y a pas de communication entre les représentants et les citoyens car les moyens et les espaces manquent.

## **3. TROISIÈME DIMENSION : PARTICIPATION ET AVIS DES CITOYENS**

Cette dimension comprend divers éléments et variables. Ce qui nous intéresse ici c'est de connaître l'organisation de la société civile et le fonctionnement de la vie associative ainsi que les liens établis entre ces associations et les communes.

### **3.1. Développement des associations et organisation de la société civile**

L'organisation de base des expressions sociales permet leur participation dans la gestion des affaires communales. Les associations peuvent jouer le rôle de transmetteur de ces expressions sociales.

Selon les informations fournies par les autorités locales des deux villes, le nombre d'associations augmente de façon continue. Les associations interviennent dans des secteurs et des activités divers.

Les deux communes consacrent une partie du budget municipal à la subvention des associations.

On manque d'information sur le niveau de reconnaissance des associations de la part de la population.

### **3.2. Relations entre les associations et les communes**

Toutes les associations consultées, sauf une, ont établi des relations avec les communes, même si dans la plupart des cas il s'agit de liens occasionnels.

20 % des associations considèrent que leurs relations avec la commune sont conflictuelles, et également 20 % considèrent qu'elles sont déficientes ; tandis que pour la majorité restante, ces relations sont marquées par une coopération mutuelle. Quatre parmi les onze associations consultées conduisent des projets avec la commune. En général, il s'agit d'aides matérielles ou de cessions d'espaces. Sept associations profitent d'aides financières ou matérielles.

Selon les associations, il n'y a pas de concertation avec les élus, puisqu'en général ils ne satisfont pas leurs demandes et il n'existe pas de système de communication établi.

Toutes les associations consultées, sauf une, assurent qu'elles n'ont pas d'information sur les activités municipales. Il n'y a pas de réunions de travail, ni de débat avec les citoyens.

En général, il n'y a pas de réunions avec les associations, et lorsqu'il y en a, c'est à la demande des propres associations. Seule une association a déclaré avoir eu plus de dix réunions avec la commune, et cela dans le cadre de la préparation du plan d'activités de la propre association et non pas de la commune.



De son côté, 50 % des élus interviewés avouent ne pas considérer les opinions de la population lorsqu'ils prennent des décisions. On allègue des causes diverses : le manque d'un système de communication, des moyens de contact, ou bien le fait que les relations avec la société civile sont conflictuelles.

Aucune des deux communes ne dispose de voies pour la promotion d'un débat public. On ne met pas en marche de procédés d'avis public y compris pour l'élaboration du plan de développement de la commune.

On ne réalise pas d'enquêtes ni de sondages parmi les citoyens pour recueillir leurs opinions. Les plans de développement sont définis par les cadres techniques de la commune avec l'aide des bureaux d'études.

Il n'y a pas de services municipaux destinés de façon spécifique aux relations avec les associations.

#### **4. QUATRIÈME DIMENSION : CAPACITÉ DE GESTION**

Les communes sont les collectivités locales les plus concernées par le développement du fait de leurs compétences étendues en la matière. Toutefois, plusieurs limites viennent entraver l'exercice de ces prérogatives par les communes. Les premières entraves aux prérogatives reconnues au niveau communal sont, selon les déclarations des uns et des autres, liées à leur environnement institutionnel et sont de deux ordres :

(a) celles liées à la tutelle qu'exerce l'autorité administrative (Ministère de l'Intérieur), qui viennent restreindre de fait le champ des prérogatives des conseils communaux ;

(b) celles liées à la limitation des prérogatives des présidents de conseils communaux par le maintien de nombreuses attributions dans la sphère de compétences de l'autorité administrative locale.

A ces restrictions prévues par les textes, s'ajoute une limitation de fait à l'exercice par les communes de leurs compétences : leurs faibles moyens, tant humains que financiers. La question centrale du rôle pouvant être joué par les collectivités au sein de partenariats pour le développement reste l'appréciation de leur capacité de financement réelle. L'insuffisance des ressources qui leur sont allouées (essentiellement la part de la T.V.A. à laquelle il faut ajouter, pour les municipalités, la patente et les impôts urbains) est aggravée par les charges importantes de fonctionnement.

Cette limitation aux prérogatives des communes est aggravée par le manque de capacité, notamment en matière de planification.

Une étude conduite en 2002 pour le compte de l'Agence Américaine de Développement International sur le thème « *Planification stratégique participative et budgétisation pluriannuelle des investissements* » fait ressortir les difficultés des collectivités locales à établir des programmes de développement qui sont un préalable à la mise en place de partenariats pérennes.

Le premier constat fait par cette étude, sur la base de l'analyse de plans de développement économique et social, est que les collectivités sont aujourd'hui difficilement capables d'avoir une vision de leur avenir permettant de faire émerger des projets fédérateurs. Plusieurs raisons globales ont été avancées pour expliquer cet état de fait :

- L'absence de critères d'identification de projets régionaux empêche l'émergence de projet pouvant avoir des retombées à l'échelle de la collectivité et conduit à ce que les investissements soient le plus souvent répartis de manière équitable entre les différentes collectivités d'un niveau inférieur (le budget régional ou provincial est ainsi partagé entre les différentes communes).
- L'absence d'approche horizontale du développement, qui fait que chaque secteur (route, eau, santé...) est pensé de manière séparée, interdisant la vision d'ensemble.

La capacité de gestion de la commune se traduit en plusieurs variables:

#### **4.1. Capacité de planification et d'anticipation**

L'absence d'une vision stratégique (dans la commune) chez l'élu est une idée récurrente dans les déclarations des techniciens de la commune. En conséquence, cela implique l'absence de planification stratégique.

L'avis prépondérant au sein des fonctionnaires est que la commune n'a ni les moyens ni la culture de ce genre de travail de planification et d'anticipation basé notamment sur des diagnostics socio-économiques et politiques. Certes, certains mentionnent le recours de la commune à des études, mais selon le budget disponible ou auprès de bureaux d'études. Peu parmi eux déclarent le recours de la commune à la consultation publique, aux réunions de concertation ou aux études de diagnostic systématiques.

La plupart parmi eux reconnaissent l'existence de cadres dotés de capacités en la matière, mais ils estiment qu'ils sont minoritaires et « sous-exploités », en raison de la faible volonté des décideurs à adopter ce type de management stratégique.

Quand aux élus, on affirme à raison de 50% que la planification se fait en se basant sur des études (réalisées par les cadres de la commune ou par des bureaux d'études), 20% évoquent la tenue en compte des besoins de la population, par contre 20% expriment un avis différent en liant les plans et les programmes aux exigences de l'autorité ; par exemple, le projet de la corniche (Tanger), ou un caractère d'urgence ou par intérêt électoral et non pas en se basant sur une étude des priorités.

#### **4.2. Capacité de programmation et de gestion axée sur les résultats**

Il s'agit de concevoir et de mettre en œuvre une programmation locale cohérente et concertée permettant d'identifier des projets de développement du territoire de la commune et de garantir les résultats.

La décentralisation de la programmation qui a consisté en une délégation importante des prérogatives, détenues au niveau central, aux collectivités locales, revêt des avantages importants :

1. ouverture d'espaces à la participation populaire et amélioration de la transparence des gouvernements locaux ;
2. meilleure prise en compte des besoins locaux dans la formulation de l'offre d'infrastructures et de services ;
3. introduction d'une réelle coordination sectorielle et d'une vision holistique du développement local ;
4. amélioration de la rapidité et de la flexibilité dans la prise de décision et l'exécution des projets locaux ;
5. utilisation plus efficace des ressources existantes allié à la mobilisation de ressources additionnelles.

Selon l'opinion de certains fonctionnaires, peu parmi eux possèdent les éléments nécessaires pour exercer cette capacité de programmation...Cela est dû, selon leurs points de vue, au manque d'initiatives de la part des décideurs communaux qui permettraient aux fonctionnaires d'acquérir les nouvelles techniques de gestion, notamment celles axées sur les résultats (par la formation continue ou des séminaires ou autres...). Quant aux élus, ils avancent l'argument de manque de financement.

Mais en fait, l'acquisition et la mise en œuvre de cette capacité se heurte à des obstacles, parmi lesquels figurent tout d'abord la faible capacité des élus et des administrateurs locaux et l'absence de moyens financiers. Ces obstacles ne peuvent pas être écartés par la simple dévolution des responsabilités et ressources aux collectivités locales. Le mouvement doit être accompagné par la mise en place de moyens d'appui et de supervision.

#### **4.3. Intégration de l'évaluation dans le système de gestion**

Certains fonctionnaires reconnaissent l'existence d' « un système de contrôle, de suivi et d'évaluation », des plans et programmes à plusieurs niveaux :

- Niveau des agents communaux chargés de contrôle et de suivi, mais ils ne font que dresser verbalement les rapports aux décideurs, les seuls capables de prendre des décisions adéquates. C'est un contrôle qu'ils estiment non performant...
- Niveau des élus lors de l'examen du compte administratif, mais il est « ridicule » selon un fonctionnaire, puisque le « noyau dur » de la commune arrive toujours à « imposer sa loi »...

- Niveau du corps des inspections du Ministère des Finances et de l'Intérieur (I.G.F. et I.G.A.T.) ne contrôlent généralement les plans et les programmes, dans 90% des cas qu'une fois » réalisés et payés ». La tâche de suivi est rarement effectuée...

On peut affirmer qu'en général ces trois variables présentent une grande faiblesse dans les deux communes.

## **RESUME ET CONCLUSIONS DU DIAGNOSTIC DE LA SITUATION DE LA GOUVERNANCE DANS LES COMMUNES DE TANGER ET DE TETOUAN**

Dans cette partie, seront résumées les conclusions les plus importantes de l'analyse des quatre dimensions jugées prioritaires par les Groupes de Travail de PROGOL. Ce résumé simplifie l'analyse pour identifier les éléments clés utiles pour les futures actions de PROGOL.

### **PREMIÈRE DIMENSION : Fonctions et rôles des élus**

Principales faiblesses en ce qui concerne la gouvernance:

- ✓ **Le droit à l'information des élus n'est pas une réalité systématique et permanente.**
- ✓ **Difficultés d'accès et de compréhension des dossiers.**
- ✓ **Il n'existe pas un plan systématique de formation des élus.**

### **DEUXIÈME DIMENSION: Transparence et légalité**

Principales faiblesses en ce qui concerne la gouvernance:

- ✓ **Inexistence et faiblesse des procédures d'achat de la commune.**
- ✓ **Les décisions judiciaires concernant la commune ne sont pas toujours observées.**
- ✓ **Limitations des possibilités d'interpellation des élus et de leur demander des comptes.**
- ✓ **Les associations civiles ne peuvent pas participer à la prise de décisions.**

### **TROISIÈME DIMENSION: Participation et avis des citoyens**

Principales faiblesses en ce qui concerne la gouvernance:

- ✓ **Il n'y a pas de concertation entre les communes et les associations.**
- ✓ **Les associations ne connaissent pas les activités des communes.**
- ✓ **La plupart des élus ne prennent pas en compte l'avis des associations dans la prise de décisions.**
- ✓ **Il n'y a pas de consultation publique préalable à l'élaboration du plan de développement de la commune.**
- ✓ **Il n'existe pas de services communaux destinés à la participation citoyenne et aux relations avec les associations.**

## **QUATRIÈME DIMENSION: Capacité de gestion**

Principales faiblesses en ce qui concerne la gouvernance

- ✓ **Les communes ne mènent pas une gestion axée sur les résultats.**
- ✓ **Le système de gestion ne comprend pas d'évaluation.**
- ✓ **Manque d'une vision de futur sur le développement local.**

Le diagnostic nous a permis de déceler plusieurs faiblesses ou déficits de gouvernance dans les deux communes. Il ne s'agit pas des seules faiblesses existantes. Rappelons la sélection des dimensions et des variables effectuée au sein du groupe. L'objectif est de simplifier et faciliter l'application expérimentale du modèle de bonne gouvernance qui sera élaboré dans le cadre du PROGOL, sous forme de mesures systématisées.

## COMMENT MESURER LA SITUATION DE LA GOUVERNANCE LOCALE ? LES INDICATEURS.

Les déficits de gouvernance décelés vont être traduits sous forme d'indicateurs, lesquels permettent une description plus détaillée de la situation et une mesure exacte des conditions de chacun des éléments.

Ensuite, seront définis des indicateurs de bonne gouvernance, c'est-à-dire, des **standards de qualité** ou valeurs de référence. C'est ainsi que l'on peut évaluer les déficits en comparaison avec la valeur de référence ou l'indicateur de bonne gouvernance.

Une vue d'ensemble du processus apparaît dans les **Matrices d'Analyse de la Gouvernance Locale** dans chaque commune. A titre d'exemple, nous présentons ci-dessous la Matrice élaborée par la commune de Tanger.

## Matrice d'Analyse de la Gouvernance Locale Le cas de TANGER

DIMENSION	FAIBLESSE OU PROBLÈME IDENTIFIÉ	INDICATEUR DE LA SITUATION ACTUELLE	INDICATEUR DE BONNE GOUVERNANCE. STANDARD DE QUALITÉ
<b>FONCTIONS ET RÔLES DES ÉLUS</b>	1. Le droit à l'information des représentants élus n'est pas une réalité systématique et permanente.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Insuffisance des textes régissant le travail communal à ce sujet.</li> <li>- Manque de structures d'information et de communication destinés aux élus.</li> </ul>	1. Les élus doivent disposer de toute l'information nécessaire pour prendre des décisions convenables et pour transmettre aux citoyens l'information précise.
	2. Difficultés d'accès et de compréhension des dossiers pour un certain nombre d'élus.	- Faiblesse des savoirs et savoir-faire en matière de gestion des affaires communales chez certains élus.	2. La commune doit disposer d'un service interne d'accès régulier aux dossiers et de soutien aux élus pour faciliter leur compréhension

	3. Absence d'un plan de formation pour au profit des élus.	- Manque d'une politique communale de formation des élus.	3. La commune doit disposer d'un plan de formation pour les élus, assurer un budget approprié et établir des programmes annuels sur des thèmes liés à la gestion communale.
<b>TRANSPARENCE ET LÉGALITÉ</b>	4. Manque d'une politique d'achat reposant sur une identification véritable de besoins.	- Incompatibilité des achats effectués avec les besoins véritables de la commune.	4. Implantation de méthodes à même d'assurer des achats correspondant aux besoins et d'appliquer effectivement des procédés assurant leur transparence.
	5. Les décisions judiciaires concernant à la commune ne sont pas toujours observées.	- Cumul de décisions judiciaires dû à l'héritage de dossiers des anciens conseils... - Le service du contentieux n'est pas structuré convenablement ...	5. La commune observe les décisions judiciaires.

	6. Limites des possibilités pour interpeller les élus et leur demander des comptes.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Inexistence de procédures permettant aux citoyens d'interpeller les élus...</li> <li>- Manque d'espaces de communication avec les élus...</li> </ul>	6. Implantation de codes et de règlements permettant l'interpellation des élus et la reddition de comptes aux citoyens. Réglementation de procédés et protocoles. Sensibilisation des citoyens à l'exercice du droit à réclamer des redditions de comptes.
	7. Les associations civiles ne peuvent pas participer à la prise de décisions.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Absence de mécanismes et de procédures permettant aux associations de participer au processus de prise de décision.</li> <li>- Règne des habitudes de relations d'intérêts particuliers.</li> </ul>	7. La Commune implante des codes et des mécanismes pour assurer la demande d'avis aux associations concernant les décisions relatives au développement local. Les représentants élus doivent être présents aux réunions avec les associations pour participer aux consultations et aux débats.

<b>PARTICIPATION ET AVIS DES CITOYENS</b>	8. Il n'y a pas de concertation entre les communes et les associations	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Inexistence d'une politique d'implication des associations dans les processus de consultation communale.</li> <li>- Méfiance réciproque de certaines associations et élus vis-à-vis des motivations et des et comportements des uns et des autres.</li> </ul>	8. La Commune établit des voies de concertation et de partenariat avec le secteur associatif afin de débattre et de s'accorder sur des solutions communes aux problèmes de la ville. Les associations renforcent leur capacité de concertation avec la Commune.
	9. Les associations ne sont pas systématiquement au courant des activités de la Commune.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Manque d'un système de communication communal à l'égard du tissu associatif.</li> <li>- Les médias locaux n'assurent pas convenablement leur rôle d'information sur les activités de la commune.</li> <li>- Manque d'un porte-parole au sein de la commune capable d'assurer l'information aux associations à travers de diverses modalités (des points de presse par exemple...)</li> </ul>	9. La Commune dispose de voies de communication appropriées pour assurer l'information des citoyens sur les affaires communales.

	10. La plupart des représentants élus ne tient pas compte de l'avis des associations pour la prise de décisions.	Semblable au point 7	10. Semblable au point 7
	11. Il n'y a pas de consultation publique préalable à l'élaboration du plan de développement de la commune	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ambiguïté de la législation en matière de participation des associations à l'élaboration de plan de développement (Ex. article 15 et 36 de la nouvelle Charte Communale...)</li> <li>- Inexistence de structures consacrées aux relations et à la coordination avec les associations. Leurs relations sont plutôt conflictuelles que partenariales.</li> </ul>	11. La Commune prépare et met en marche un procédé de participation par le biais de commissions et de réunions d'avis et de débat avec les associations, pour élaborer le plan de développement communal.
	12. Il n'existe pas de services communaux destinés à la participation des citoyens et aux relations avec les associations.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Des initiatives occasionnelles de consultation organisées par la commune dont l'efficacité est contestée.</li> </ul>	12. La Commune dispose d'un service de promotion de la participation des citoyens et favorise la formation des membres des associations.

<b>CAPACITÉ DE GESTION</b>	13. Les communes ne mènent pas une gestion axée sur les résultats.	- La gestion au sein de la commune n'évolue pas dans le sens d'un modèle axé sur les résultats.	13. La Commune doit implanter des méthodologies et des procédés de gestion axée sur les résultats et élaborer des indicateurs de mesure de résultats et d'objectifs.
	14. Le système de gestion n'intègre pas suffisamment les processus d'évaluation.	- L'évaluation à posteriori est la modalité prédominante.	14. La Commune doit établir des protocoles d'évaluation permanente des actions et doit prendre des décisions sur la base des résultats de cette évaluation. On doit assurer la formation des fonctionnaires en méthodologies d'évaluation et sensibiliser les élus à ce sujet.
	15. Manque d'une vision de futur sur le développement local.	- Le Plan de développement local est inexistant. - La Coordination transversale entre la commune et les services extérieurs de l'Etat est quasiment inexistante.	15. La Commune adopte une vision de futur sur le développement, par le biais de plans généraux pour les différents domaines de politiques municipales et d'un plan stratégique concerté avec les acteurs locaux et autres niveaux du gouvernement.

## **LE DIAGNOSTIC: UN OUTIL DE BASE POUR ALLER VERS LA BONNE GOUVERNANCE LOCALE.**

Les matrices précédentes représentent une sorte de **cadre de référence** du projet PROGOL notamment pour l'application des mesures de bonne gouvernance dans les deux communes.

Les quinze problèmes/faiblesses ont été identifiés et ils sont le résultat de l'analyse participative réalisé au sein des Groups de Travail de chaque commune. Sur la base de ces problèmes/faiblesses, ces groupes ont établi quinze indicateurs de la situation actuelle et quinze indicateurs de bonne gouvernance. Il s'agit de « standards de qualité » qui doivent devenir des points de référence pour établir les objectifs de la commune afin d'atteindre des niveaux élevés de bonne gouvernance et, en conséquence, réduire ou éliminer les problèmes/faiblesses repérés.

Évidemment, les actions et mesures seront d'une nature très différente selon le problème en question. Certaines dépendent d'une ferme volonté politique de transformation et d'un leadership solide. Dans d'autres cas, il s'agit plutôt de questions techniques ou d'organisation. En tout cas, elles exigent du temps, de la maturation, de l'amélioration des capacités et des transformations à apporter à l'organisation communale, ce qui demande aussi une transformation des mentalités et des attitudes des fonctionnaires et des politiciens.

De nombreuses actions exigent, à leur tour, des transformations du contexte institutionnel, comme il a été précisé dans le chapitre 2 de ce document.

Les actions ou mesures qui visent que les indicateurs de mauvaise gouvernance deviennent des indicateurs de bonne gouvernance, seront élaborées, établies et favorisées par les Groupes de Travail du projet PROGOL. Les actions qu'on doit (ou on peut) mener dans chaque commune doivent être établies et discutées à partir de la réflexion et du débat conduits par les membres des Groupes de Travail. La matrice **d'Analyse de la Gouvernance Locale** constituera l'outil de base pour élaboration des mesures de bonne gouvernance.

Il ne serait pas nécessaire d'entreprendre les quinze actions que le diagnostic considère primordiales, mais on peut établir une stratégie d'application progressive selon les possibilités de chaque commune. En dernier ressort, le système d'amélioration de la gouvernance et l'application des mesures prévoit une activité d'observation et d'évaluation permanentes de toutes les dimensions, éléments et indicateurs de la gouvernance locale, au-delà du projet Progol.



Après la validation de ce document, le prochain pas de l'équipe de travail consiste à définir les mesures ou actions les plus convenables pour améliorer la gouvernance de la commune. Le tableau précédant définit les quinze problèmes ou faiblesses décelés. Il s'agit, dans la suite, de proposer des actions et d'établir les procédés d'exécution. Dans cette perspective PROGOL propose une nouvelle **Matrice d'Objectifs et de Mesures de Bonne Gouvernance**. Celle-ci constituera la prolongation des Matrices d'Analyse de la Gouvernance Locales, fruit des travaux de diagnostic réalisés dans chaque commune dans le cadre du projet PROGOL.

## **8. La matrice des mesures et actions. Tableau de bord pour la bonne gouvernance.**

---

La Matrice d'Analyse de la Gouvernance Locale a été élaborée durant la phase de Diagnostic. Elle nous servira de base pour créer une Matrice des Mesures et des Actions pour l'Amélioration de la Gouvernance Locale, Il s'agit, en somme, de transformer les problèmes en solutions et de planifier les mesures et les actions permettant d'aborder les faiblesses principales faisant obstacle à la bonne gouvernance.

Comme indiqué précédemment dans le cas du projet pilote PROGOL, les acteurs principaux ayant participé dans cet itinéraire, sont conscients de la nécessité de rétablir des priorités lorsqu'on détecte une plus grande faisabilité ou un niveau plus important de ressources ou d'opportunités permettant de dépasser ces problèmes, décident de donner la priorité à une série de dimensions et de variables,

Comme nous l'avons déjà indiqué précédemment dans ce Guide, l'élaboration des mesures qui vont permettre d'écarter les obstacles à la bonne gouvernance dans les communes, ne se résume pas un processus exclusivement technique ou méthodologique. Au contraire, il s'agit d'un processus de transformation institutionnelle qui doit se baser sur tout un processus d'apprentissage, sur un leadership et sur l'engagement des autorités concernées. Il faut donc expliquer les choix pour tel ou tel type de mesures à mettre en place.

C'est-à-dire qu'il est possible que les principaux décideurs politiques ou institutionnels ne s'engagent pas, à un moment donné, sur certaines mesures ou qu'ils aient besoin de murir certaines décisions.

Ce qui est important, c'est que la Matrice de Mesures et d'Actions soit construite sur la base de ces engagements afin qu'elle ne se limite pas à être un simple exercice théorique ou technique.

Dans tous les cas, il est évident que l'élaboration effective d'une matrice comme véritable « tableau de bord » où sont déterminées les mesures pratiques à mettre en place pour parvenir à une transformation institutionnelle visant à la bonne gouvernance, et pouvoir compter sur un engagement ferme et le leadership des autorités élues et sur la conviction et le consensus des principaux élus de la structure technique communale.

C'est pour cette raison que la confection et la mise au point de ces matrices, où est établi et dessiné l'ensemble des mesures d'amélioration de la gouvernance locale, est le résultat d'une large et profonde réflexion au sein de la commune. Cette réflexion devant concerner tous les milieux et toutes les personnes affectés par les différentes mesures. La matrice doit être le fruit d'un débat créatif et sans limitation où toutes les opinions puissent s'exprimer et où l'on apporte toutes les informations et les connaissances nécessaires.

Il faut souligner que la bonne gouvernance locale est le résultat d'un bon état et d'une évolution positive des différentes variables, ou tout au moins de la plupart d'entre elles. Il faut noter également que ce qui est important, c'est la façon dont toutes ces dimensions et variables interagissent et s'influencent mutuellement. Finalement, améliorer la gouvernance locale suppose un changement dans l'ensemble du système de la gouvernance et non pas seulement dans chacun de ces composants.

**La Matrice d'Analyse de la situation de la Gouvernance** aborde chaque dimension de la gouvernance en termes de faiblesse de la situation actuelle (identification de problèmes), d'indicateur de bonne gouvernance (standard de qualité) et des actions (mesures) à mettre en place pour atteindre une bonne gouvernance (Voir le document de diagnostic).

Elle est aussi le résultat de la transformation des problèmes identifiés en solutions possibles. La matrice présente les différentes mesures à mettre en place pour améliorer la gouvernance dans la commune. Elle analyse sa viabilité et envisage les possibles impacts de la réalisation de ces mesures.

La Matrice des Mesures et Actions représente ainsi un véritable « Tableau de Bord » pour les décideurs communaux. C'est un moyen pour planifier les mesures à mettre en œuvre pour améliorer la gouvernance au sein de la commune. Evidemment, il s'agit d'un cadre d'orientation. L'application de ces mesures peut supposer un réaménagement conjointement avec la planification de la mise en marche progressive de ces mesures.

La matrice des mesures est complétée par des FICHES établies pour planifier et suivre l'exécution de chaque mesure.

Ci-dessous, à titre d'exemple, la Matrice des Mesures et Actions de la ville de Tanger.

## Matrice des Mesures et Actions TANGER

Standard de bonne gouvernance	Actions ou mesures pour atteindre une bonne gouvernance	Mesures ou actions		Impact	Faisabilité (Facteurs favorables)
		Niveau interne communal	Niveau externe		
<b>DIMENSION 1</b> <i>Rôles et fonctions des élus</i>					
1. Les élus doivent disposer de toute l'information nécessaire pour prendre des décisions solides et pour transmettre aux citoyens l'information précise.	<i>1. Création d'une structure d'information destinée aux élus, dotée évidemment de moyens humains, logistiques et financiers nécessaires.</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Création, par le Conseil, d'une structure qui peut être sous forme de cellule ou service.</li> <li>- Cette structure doit être autonome dans son fonctionnement, relations, coordinations, consultations, liberté d'accès aux informations auprès des</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Implication de l'Université et des Instituts Universitaires en matière de qualification du personnel communal par la formation répondant aux besoins de cette structure.</li> <li>- Implication La D.C.L. (Direction des Collectivités Locales au niveau de la Wilaya) dans le renforcement des</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La disponibilité de l'information aidera l' élu à mieux assumer ses responsabilités et favorisera son implication dans les différentes activités de la Commune et dans son environnement.</li> <li>- Les décisions prises seront parfaitement justifiées et bien fondées.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La politique générale de l'Etat favorise ce genre de mesures (adoption de la bonne gouvernance: participation, transparence, performance, développement humain...)</li> <li>- La disponibilité des ressources humaines capables de s'accommoder et de s'adapter aux actions qui visent le changement et</li> </ul>

		<p>différents services...</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ses attributions peuvent s'articuler autour de la collecte, la transmission et la diffusion des informations.</li> <li>- Les moyens de cette structure : logistiques (bureaux, transports, N.T.I.C.), ressources humaines : choix de profils appropriés, formation en sciences de communication, NTIC..., les services communaux, sciences administratives</li> </ul> <p>...</p>	<p>compétences techniques et intellectuelles des fonctionnaires.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Renforcement des relations de collaboration fonctionnelle entre les élus et les fonctionnaires.</li> </ul>	<p>l'amélioration de la qualité de la gestion communale.</p>
--	--	---	--	---	--

<p>2. Les Communes doivent disposer d'un service interne d'accès régulier aux dossiers et d'appui aux représentants élus pour faciliter leur compréhension .</p>	<p><i>2. Renforcement du rôle du Secrétariat Général en tant que structure administrative chargée de la coordination entre les élus (le Conseil) et les services de la Commune.</i></p>	<p>Détermination des attributions du Secrétaire Général par rapport au processus d'accès des élus aux dossiers et leur compréhension.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- S'inspirer des expériences d'autres institutions publiques et services extérieurs de l'Etat.</li> <li>- Tirer profit des expériences des Municipalités de Cordoue et de Barcelone dans ce domaine.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Maximisation de l'exercice des élus de leurs fonctions.</li> <li>- Plus d'implication des élus dans la gestion des affaires communales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- En tant que coordinateur effectif des différents services et régulateur des relations entre élus et services communaux, le Secrétaire Général peut garantir l'efficacité du travail communal.</li> <li>- La volonté de la commune à moderniser les modes de la gestion communale.</li> <li>- La disponibilité d'expériences au niveau national et international (Agadir, Casablanca, Barcelone et Cordoue)</li> </ul>
<p>3. Toute commune doit disposer d'un plan de formation pour les élus, assurer un budget approprié et établir des programmes</p>	<p><i>3. Création d'un service communal destiné à l'organisation de la formation des élus.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Organisation des actions de formation au profit des élus dans le cadre d'une structure spécifique, autonome (exp. service). Ses attributions :</li> <li>1.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Les programmes de formations élaborés par le Ministère de l'Intérieur (D.G.C.L.) au profit des élus des différentes collectivités locales.</li> <li>- Implication des Universités instituts spécialisés</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Une demande volontaire et croissante de formation de la part des élus.</li> <li>- Gestion communale améliorée et satisfaisante.</li> <li>- Des élus plus dynamiques et plus impliqués.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- L'incitation étatique à moderniser et rentabiliser le travail des collectivités locales.</li> <li>- La volonté de la Commune à renforcer les capacités de gestion des élus.</li> <li>- La disponibilité</li> </ul>

<p>annuels basés sur des sujets liés à la gestion communale.</p>		<p>Identification des besoins en formation.  2. Planification de la formation.  3. Organisation de cycles de formation.  4. Identification des personnes ressources.  5. Identification des établissements universitaires susceptibles de répondre aux besoins de formation des élus.  - Le profil souhaitable du personnel chargé de la gestion de ce service : des cadres formés dans les domaines de :  1. Communication interne et</p>	<p>ONG, organismes de coopération (Gold Maroc...), bureaux d'études, services extérieurs de l'Etat (Ex. Aménagement du Territoire...), organismes de coopération décentralisée et autres institutions internationales.</p>		<p>d'une offre de formation répondant aux besoins en matière de formation en management territorial.  - Existence d'un cadre juridique favorable au renforcement des compétences et des capacités de gestion des élus.</p>
--	--	--	--	--	--

		<p>externe.</p> <p>2. Identification de besoins</p> <p>3. Relations publiques.</p> <p>4. Modes de formation d'adultes.</p> <p>- Les moyens : Mobilisation de ressources financières suffisantes pour la réalisation de la formation.</p>			
<b>DIMENSION 2</b> <b>Transparence et légalité</b>					
4. Implantation de codes pour assurer de la transparence des achats et application effective des procédés assurant cette transparence.	<i>4. Sensibiliser les différents acteurs aux processus et aux textes réglementaires relatifs aux achats, aux bons de commandes et aux marchés.</i>	Sensibiliser les élus et les services concernés aux lois relatives à la transparence (les services des achats, service des marchés, service de comptabilité...).	La sensibilisation doit recourir aux services et aux prestations des institutions suivantes : - D.C.L. (Direction des Collectivités Locales à la Wilaya) qui représente les services centraux et l'autorité de tutelle.	Augmentation de : - La crédibilité de la commune auprès de ses partenaires et des citoyens. - L'efficacité des interventions et des actions menées par les Services concernés. - Rentabilisa-	- La politique de l'Etat tend davantage vers la moralisation de la vie publique y compris de la chose publique locale (lutte contre la corruption). - Les opérations de contrôle des dépenses et deniers publics effectués par diverses

			<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bureaux de consultations juridiques Consultants avocats...</li> <li>- Faculté de Droit (en matière de formation et encadrement).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>tion du travail communal en général.</li> <li>- Satisfaction des besoins des citoyens et des autres acteurs.</li> <li>- Rationalisation des achats qui pourrait se répercuter positivement sur les finances de la Commune et leurs modes de gestion.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>instances de contrôle et d'inspection (la cour des comptes, la Cour Régional des Comptes, I.G.F.L. (Inspection Générale des Finances Locales), I.G.A.T. (Inspection Générale de l'Administration Territoriale).</li> <li>- L'implication de la société dans le processus de lutte contre la corruption et la moralisation de la vie publique.</li> <li>- Le soutien des citoyens au comportement transparent des différents acteurs publics et notamment à celui de l'acteur communal.</li> </ul>
5. Les Communes observent les décisions judiciaires.	<i>5. Le renforcement du service juridique de contentieux chargé de suivi de dossiers</i>	Cela peut être réalisé à travers le renforcement et l'amélioration des compétences juridiques du	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pour réaliser cette opération, le service doit recourir aux services et aux prestations des institutions suivantes</li> <li>- D.C.L. (Direction</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Diminution des conflits entre la commune et ses partenaires (les citoyens en premier lieu).</li> <li>- Mise en œuvre effective de</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La politique de l'État insiste sur l'obligation de l'application des lois et des règlements en matière de contentieux, et au sujet de</li> </ul>

	<i>objets de conflits.</i>	personnel du service juridique et de contentieux par le biais d'un encadrement et d'une formation adéquate (en matière de contentieux administratif et de procédures...)	des Collectivités Locales à la Wilaya). - Bureaux de consultations juridiques : consultants avocats, - Faculté de Droit notamment Formation et encadrement...	l'État de droit : justice rendue au citoyen... - La Commune gagne les pénalités de retards qui découlent des décisions juridiques, point positif au niveau financier. - Création d'une atmosphère de confiance mutuelle profitant au partage des responsabilités ...	l'observation des décisions judiciaires à tous les niveaux, notamment celles prises à l'encontre des communes. - La volonté du Conseil d'assainir cette situation et d'instaurer des mécanismes de rétablissement de confiance envers la Commune. - Le soutien des O.N.G., de toutes les initiatives et activités de mise en œuvre de l'État de droit aux niveaux local et national.
<b>DIMENSION 3</b> <i>Participation et avis des citoyens</i>			-		
6. Implantation de codes et règlements permettant l'interpellation des représentants élus et la reddition de	<i>6. Elaboration des mécanismes et procédures permettant l'interpellation des élus.</i>	- L'élaboration des mécanismes, des procédures et des normes régissant l'interpellation des élus par les citoyens (les normes, les	- L'expérience de Barcelone et de Cordoue en matière d'interpellation des élus et de participation citoyenne constitue une source d'inspiration (Voir	Augmentation de - la visibilité des actions de la commune et du travail des élus, - la confiance entre citoyens et élus, - la coopération	- Les lois récentes sur les partis politiques accentuent sur la nécessité de renforcer la politique de proximité. - La prise de conscience grandissante au sein

<p>comptes aux citoyens. Réglementation de procédés et protocoles. Sensibilisation des citoyens dans l'exercice du droit à réclamer des redditions de comptes.</p>		<p>modalités). - Le Conseil est habilité à élaborer de telles modalités à même d'organiser et d'institutionnaliser cette interpellation.</p>	<p>Code de participation citoyenne – Municipalité de Barcelone et Municipalité de Cordoue). - Organisation de rencontres avec les O.N.G. et les organisations de bases des citoyens pour débattre et se mettre d'accord sur les modalités et les normes les plus appropriées pour l'interpellation des élus.</p>	<p>constructive entre élus et citoyens.</p>	<p>de la société civile par rapport aux thèmes d'interpellation des élus et de participation à la gestion locale. - Le discours officiel de l'État marocain sur l'obligation des institutions publiques à rendre des comptes. - La tendance internationale à adopter les principes de la démocratie participative et en premier lieu la reddition des comptes aux citoyens de la part des différentes institutions, nationales et locale dans le pays, et en premier lieu, dans les communes.</p>
<p>7. Les Communes implantent un règlement pour assurer la demande d'avis aux</p>	<p><i>7. Intégrer le principe de la participation citoyenne aux discussions des travaux des commissions</i></p>	<p>Organisation de réunions de consultation avec les associations actives de différents secteurs pour</p>	<p>- les expériences de Barcelone et de Cordoue (Services spéciaux destinés aux citoyens et leurs organisations) représentent une source</p>	<p>- Prise de décisions réalistes et exprimant les véritables besoins et intérêts des citoyens.</p>	<p>- Un mouvement associatif de plus en plus dynamique profitant de la participation et l'implication des citoyens dans la gestion de leurs</p>

<p>associations en ce qui concerne les décisions qui affectent le développement local. Les représentants élus doivent être présents aux réunions fixées pour participer aux consultations et aux débats.</p>	<p><i>techniques au sein du règlement interne de la Commune</i></p>	<p>avoir leurs avis et points de vue relatifs aux décisions qui affectent le développement local (Ex. associations de femmes, d'enfance, d'environnement, de handicapés, professionnelles ...).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Collecte d'avis et de propositions d'associations par divers modes de communication (correspondance, enquêtes, courrier électronique...)</li> <li>- Les présidents des Commissions disposent de prérogative pour convoquer des réunions ou les représentants du tissu associatif pour</li> </ul>	<p>d'inspiration.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Expériences d'autres institutions publiques en matière de demande d'avis aux associations (Aménagement du Territoire, Programme de Lutte contre la Pauvreté...)</li> <li>- I.N.D.H. et sa vocation à promouvoir l'approche participative.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Participation citoyenne plus large et plus productive dans le processus de la prise de décision concernant le développement local.</li> <li>- Ouverture des élus (et de la commune) sur les véritables préoccupations des citoyens.</li> <li>- Amélioration de l'image de marque de la commune aux yeux des citoyens et des associations.</li> <li>- Une participation plus dynamique et plus forte du tissu associatif dans la gestion locale.</li> <li>- Multiplication des actions et initiatives communes (commune - associations) en</li> </ul>	<p>affaires locales.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ouverture grandissante de la commune sur le monde associatif.</li> <li>- La charte communale favorise l'approche partenariale (Article 41...).</li> <li>- Comportement de plus en plus favorable des élus vis-à-vis du rôle des associations.</li> <li>- Les organismes de coopération internationale plaident pour une participation démocratique élargie.</li> <li>- Les opportunités offertes par la coopération internationale décentralisée dans le domaine d'aide à la mise en place des modalités et des mécanismes de participation citoyenne.</li> </ul>
--	---	---	---	---	---

		demander leurs avis.		faveur des populations les plus démunies. - Etablissement d'un climat d'entente favorisant les relations d'un partenariat constructif.	
8. Les communes établissent des voies de concertation et de partenariat avec le secteur associatif afin de débattre et d'accorder des solutions communes aux problèmes de la cité. Les associations augmentent leur capacité de concertation avec la commune.	<i>8. Création d'un Espace (ex. service pour l'organisation de rencontres et de débat avec les associations.</i>	- Le Conseil Communal détient le pouvoir de création d'un tel espace. Il peut s'agir d'un service spécifique. - Ses attributions : il se charge de l'organisation des rencontres de dialogue, de concertation et de débat... - Il doit être doté de moyens humains (personnel qualifié : formation en communication, dynamique de	- Les expériences observées au niveau des deux villes espagnoles partenaires du projet (Barcelone, Cordoue) constituent des sources d'inspiration. - Les O.N.G. qui ont accumulé une expérience dans le domaine de travail en partenariat avec les communes peuvent contribuer positivement à l'instauration de voies de concertation et de partenariat. - L'université peut assurer la formation adéquate. - L'agence de	Un espace de concertation fonctionnel peut générer : - une entente entre les principaux acteurs du développement local notamment les associations et la commune. - la visibilité des actions menées par la commune. - une participation citoyenne plus active. - l'instauration d'un climat de confiance entre les deux acteurs (associations et élus). - l'identification	- Les organismes de coopération internationale décentralisée appuient ce genre d'actions. - De multiples O.N.G. militent en faveur de l'extension de la participation citoyenne. - La politique de l'Etat qui incite à la réhabilitation de la planification et à l'élaboration des plans de développement locaux.

		<p>groupe, gestion de conflits...), moyens matériels (logistiques, N.T.I.C., financier.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Il se charge aussi de coordonner les relations et les contacts avec les différents services communaux, les institutions publiques, les organismes de coopération...</li> <li>- Il doit aussi assurer l'accompagnement des acteurs concernés directement (groupements de citoyens, associations...).</li> </ul>	<p>développement sociale dispose d'une expertise utile à ce processus.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Organismes de développement et de coopération (P.N.U.D...) et leur aide technique dans ce domaine.</li> </ul>	<p>des besoins réels des citoyens et des différents groupes de populations.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- l'extension de la politique de proximité.</li> </ul>	
<p>9. Les communes disposent de voies de communication appropriées pour assurer l'information</p>	<p><i>9. La mise en place d'un plan de communication à l'égard des associations.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Chacun des services de la commune doit établir périodiquement un rapport succinct sur ses activités, et le</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Les institutions médiatiques locales peuvent appuyer les actions de cet espace (Radios locales, journaux, affichage, télévision...)</li> </ul>	<p>Voir point 7</p>	<p>Voir point 7</p>

<p>des citoyens au sujet des affaires communales.</p>		<p>mettre à la disposition du public (à l'intérieur de la Commune, dans les places publiques...)  - Diffusion des informations sur les activités accomplies dans chaque service à travers les médias locaux.  - Diffusion des informations à travers des supports informatiques, Internet...  - Organisation de conférences de presse, des séances de débat public...</p> <p>Le Secrétariat Général se présente comme la partie la mieux placée pour coordonner les activités de cet espace.</p>	<p>- Plusieurs O.N.G. plaident, promeuvent et renforcent la communication avec les communes.  - Les institutions spécialisées (en Sciences de communication et de l'information notamment) peuvent assurer la formation requise.</p>		
---	--	--	--	--	--

<p>10. Préparation et mise en marche d'un procédé de participation, au moyen de commissions et de réunions d'avis et de débat avec les associations, pour élaborer le plan de développement</p>	<p><i>10. Organisation, pour chaque arrondissement, de rencontres de consultation et de débats dans les différents quartiers pour collecter les informations et les avis, dans le but de les transmettre au conseil communal pour les tenir en compte lors de l'établissement du plan de développement socio-économique de la commune.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Chaque service, au sein de chaque arrondissement, organise des consultations (en coordination avec les élus) autour du secteur dont il est responsable.</li> <li>- Collecte d'avis et de propositions sur les projets sectoriels du plan de développement communal (Ex. urbanisme, culture, environnement...</li> </ul>	<p>Implication des :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Services Extérieurs de l'État, agences publiques (A.D.S., I.N.D.H...) pouvant mettre à la disposition de la commune des données fiables relevant de leurs compétences.</li> <li>- L'université et les hauts instituts peuvent contribuer aux études, mettre à disposition des méthodes et techniques d'élaboration de Plans de Développement</li> <li>- Les O.N.G. qui disposent d'une expertise dans le domaine de développement local au niveau d'actions sur le terrain.</li> <li>- La coopération décentralisée et les opportunités qu'ils offrent au niveau de l'accompagnement des initiatives de</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Une implication associative de plus en plus forte dans la gestion communale.</li> <li>- Visibilité de l'action communale.</li> <li>- Responsabilisation des acteurs locaux notamment les associations.</li> <li>- Progrès dans le domaine des compétences et des savoir-faire des associations dans ce domaine de participation à l'élaboration des plans de développement locaux.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Progrès réalisés au niveau de la formation spécialisée en la matière (Instituts, O.N.G., Agences de développement et de coopération...).</li> <li>- La politique des organismes internationaux visant le soutien de ce processus.</li> <li>- Des O.N.G. actives et expérimentées.</li> <li>- Les médias mettent en valeur les réalisations de la commune.</li> <li>- Les compétences disponibles au niveau individuel des citoyens volontaires.</li> </ul>
---	--	--	--	--	---

			développement local. - Bureaux d'études spécialisés dans la thématique du développement en général et du développement local en particulier.		
11. idem que 10.					
12. Les Communes disposent d'un service de promotion de la participation des citoyens et favorisent la formation des membres des associations.	<i>12. Création d'un service de promotion de la participation citoyenne, doté de tous les moyens (humains et logistiques) pour qu'il soit fonctionnel.</i>	Attribuer à ce service les prérogatives suivantes: - Organisation des actions de formation au profit des cadres associatifs. - Organisation de tables rondes de réflexion et d'échange sur des thèmes d'intérêt commun. - Elaboration d'un plan d'action annuel destiné à la promotion de la participation citoyenne. - Coordination	Implication de : - l'université - les O.N.G., - les agences publiques de développement, - les organismes de coopération et de développement (P.N.U.D.), dont l'expertise est à mettre à profit.	- Tissu associatif responsable, dynamique et impliqué dans des actions concrètes de proximité. - Élargissement des opportunités de la participation des citoyens au développement de leur commune. - Préparation de futurs responsables communaux plus expérimentés. - Intérêt accru des bailleurs de fonds internationaux	- La politique de l'État plaide pour l'extension de ce processus de participation. - La disponibilité de l'aide des organismes internationaux d'appui (P.N.U.D...). - La multiplication des O.N.G. spécialisées en matière de développement local. - La disponibilité de l'appui des agences nationales de développement (A.D.S...). - L'engagement de la commune dans les actions de formations

		des actions entreprises entre les différents acteurs (O.N.G., université, A.D.S...) pouvant soutenir le dynamisme de ce service.		pour les projets de développement du territoire menés par la commune et ses partenaires.	organisées par des O.N.G., l'université... - Disponibilité d'autres expériences pertinentes, nationales et internationales (Municipalités de Cordoue et de Barcelone).
<b>DIMENSION4 CAPACITÉ DE GESTION</b>					
13. Les Communes doivent implanter des méthodologies et des procédés de gestion axés sur les résultats et élaborer des indicateurs de mesure de résultats et d'objectifs.	<i>13. Formation en matière de nouvelles méthodes de gestion communale axées sur les résultats, au profit des élus et du personnel communal.</i>	- Les différents services doivent intégrer des méthodes axées sur les résultats à travers des sessions de formation qui englobent les composantes suivantes : - Politiques, principes et fondement de la gestion axée sur les résultats - Concepts clés et outils de la G.A.R.	Implication de : - L'Université - Les O.N.G. - Les agences publiques de développement - Les organismes de coopération et de développement (P.N.U.D., A.C.D.I...)	- Efficacité et efficience des actions et des projets et des prestations de services de la commune - Amélioration de la qualité des interventions de la commune. - Plus de visibilité sur les besoins réels de développement. - Mesure fiable des actions de la Communes. - Priorisations adéquate des	- La volonté de l'État marocain à moderniser et à rationaliser la gestion publique sur la base d'une implication élargie des différents acteurs. - Les organismes de coopération internationale mettent l'accent sur cette implication et offrent les outils nécessaires pour la mettre en œuvre. - Les O.N.G. progressent davantage dans ce

		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Construction de la chaîne des résultats</li> <li>- Hypothèses et risques</li> <li>- Construction d'un cadre de mesure du rendement</li> <li>- Définition des indicateurs</li> <li>- Utilisation du cadre de mesure de rendement</li> </ul>		interventions de la commune.	<p>processus.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- La multiplication de prestations de formation au sein des instituts universitaires et des O.N.G. sur thématique de l'évaluation.</li> </ul>
<p>14. Les communes doivent établir des protocoles d'évaluation permanente de leurs actions et prendre des décisions sur la base de cette évaluation. On doit assurer la formation des fonctionnaires en méthodologies d'évaluation et sensibiliser les élus sur ces</p>	<p><i>14. Formation en faveur des fonctionnaires et des élus sur les processus de suivi et de l'évaluation,</i></p>	<p>Les différents services doivent intégrer des méthodes de suivi et d'évaluation par le biais des cycles de formation (modules) qui englobent des composantes comme :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Cadre de mesure de rendement</li> <li>- Eléments clés du Cadre de mesure de rendement :</li> <li>- Indicateurs</li> </ul>	<p>Implication de :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- l'Université</li> <li>- des O.N.G.</li> <li>- des agences publiques de développement</li> <li>- des organismes de coopération et de développement (P.N.U.D., Banque Mondiale...)</li> </ul> <p>en raison de leur expertise en matière de méthodes de gestion.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- L'efficacité et l'efficience des actions, des projets et de la fourniture de services par la commune.</li> <li>- Rentabilité accrue des actions de la commune.</li> <li>- Amélioration de la qualité et la performance des interventions de la commune.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Politique de l'État préconisant la modernisation du management public.</li> <li>- Disponibilité de l'expertise des organismes d'appui (P.N.U.D....).</li> <li>- Présence d'O.N.G. expérimentées en matière de formation.</li> <li>- Disponibilité des agences de développement (A.D.S...)</li> <li>- Engagement de la Commune dans les actions de formations organisées par des</li> </ul>

sujets.		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sources de données</li> <li>- Méthode de collecte.</li> <li>- Fréquence</li> <li>- Responsabilités</li> <li>- Définition et sélection des indicateurs de rendement.</li> <li>- Comment compléter un cadre de mesure de rendement.</li> </ul>			<p>O.N.G., l'université...</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Disponibilité d'autres expériences avantageuses, nationales et internationales, à mettre à profit (municipalités de Cordoue et de Barcelone).</li> </ul>
<p>15. Les communes adoptent une vision de futur sur le développement , au moyen de plans généraux pour les différents domaines de politiques municipales et d'un plan stratégique accordé avec les acteurs locaux et</p>	<p><i>15. Formation des élus et des fonctionnaires en matière de planification stratégique et de prospective territoriale</i></p>	<p>La commune envisage d'intégrer des méthodes de planification stratégique à travers des modules de formation destinés aux élus et aux fonctionnaires sur des thèmes tels que :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- La planification stratégique communale</li> <li>- Les méthodes de prospective, notamment la</li> </ul>	<p>Sollicitation de l'expertise de :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- l'université</li> <li>- des O.N.G.</li> <li>- des agences publiques de développement</li> <li>- des organismes de coopération et de développement et de la coopération décentralisée...</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Plus d'efficacité et d'efficience des plans d'actions, des projets et des prestations de services de la commune.</li> <li>- Coordination active et intégrée des différents projets, actions et interventions, et avec les différentes institutions publiques, dans le but de réaliser plus de</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Politique de l'État qui favorise cette tendance à planifier le développement et de recourir à la prospective.</li> <li>- Organismes d'appui (P.N.U.D...), O.N.G. de développement consacré à cette orientation.</li> <li>- Disponibilité de l'expertise de certains départements ministériels et institutions publiques en la matière (Haut Commissariat au</li> </ul>

<p>autres niveaux du gouvernement.</p>		<p>prospective territoriale. - Etc.</p>		<p>complémentarité - Amélioration de la qualité de l'organisation, de la programmation et de la mise en œuvre des interventions de la commune. - Vision plus claire des besoins de développement à long terme. - Appropriation des outils de planification stratégique et de la prospective territoriale.</p>	<p>Plan, A.D.S...) - Implication de la commune dans les actions de formations organisées par des O.N.G., et universités... sur la thématique de la planification stratégique. -Disponibilité d'expériences internationales à mettre à profit, notamment celles observées au niveau des deux Municipalités de Barcelone et de Cordoue (Voir la documentation de la formation dans le cadre du projet PROGOL).</p>
--	--	---	--	---	--

## **9. Plan d'action pour appliquer le modèle et les mesures. La procédure opérationnelle.**

---

Le projet PROGOL aspire, fondamentalement, à ce que la stratégie de bonne gouvernance soit adoptée par les responsables politiques et techniques des deux communes de Tanger et Téoan en vue de l'application de mesures adéquates pour une amélioration réelle de la gouvernance dans leurs communes et territoires.

Un processus de ce type est difficile à mettre en place, non seulement parce qu'il suppose l'introduction de changements techniques ou méthodologiques, mais aussi parce qu'il implique un changement des comportements, et des attitudes (responsabilité, transparence, leadership) qui n'est pas facile à obtenir. Les responsables politiques et les fonctionnaires sont appelés à « s'approprier » le projet. Il s'agit là de leur plus grand défi.

Les matrices de mesures et d'actions de chaque commune ont fonctionné comme de véritables cartes de référence, comme des boussoles présentant des indications ordonnées et claires afin d'entreprendre le chemin de la bonne gouvernance locale. C'est dans ce sens que les matrices ont servi de véritables « Tableaux de bord » pour l'amélioration de la gouvernance locale.

Les matrices ne prétendent pas être des programmes de mesures à application immédiate. Les mesures et les actions qui y apparaissent requièrent un certain nombre de conditions, de capacités et de décisions politiques qui ne sont pas toujours possibles ou disponibles au sein des communes. En d'autres termes, il existe divers obstacles et restrictions qui sont explicables par une mauvaise gouvernance au sein d'une commune. Ces restrictions ne correspondent pas seulement à des déficiences techniques, administratives ou de procédure mais aussi et surtout à des restrictions politiques et à des modèles mentaux fortement ancrés dans les structures institutionnelles.

Il ne s'agit donc pas d'appliquer un paquet de mesures, quand bien même elles auraient été élaborées de façon participative et consensuelle par les fonctionnaires et les élus. Il s'agit évidemment de parcourir une longue route, de réaliser un véritable apprentissage et d'entreprendre un réel changement d'attitudes et de comportements afin de permettre l'application de ces mesures.



Pour commencer ce processus en vue de l'application de mesures en faveur de la bonne gouvernance, le projet PROGOL a proposé et promu la création de structures agiles et dynamiques au sein de chaque commune. Ces structures ont été baptisées « Cellules permanentes ». Elles ont été créées sous la coordination de leurs secrétaires généraux respectifs et ont compté sur la participation des chefs des services municipaux de chaque commune et avec l'appui technique d'un professionnel d'ADELMA. La fonction de ces Cellules a été et est actuellement d'établir une stratégie dans l'application des mesures, d'impulser leur application et d'en réaliser un suivi et un contrôle.

Souvenons-nous que les matrices respectives de matrices de mesures élaborées jusqu'à présent dans le cadre du projet PROGOL ont permis d'élaborer 15 mesures dans le cas de Tanger et 13 mesures dans la cas de Tétouan. La stratégie d'application proposée au sein des Cellules municipales a permis d'établir et de donner priorité à certaines mesures considérées plus viables de façon immédiate.

En d'autres termes, on a considéré que pour que certaines de ces mesures puissent être appliquées, il était nécessaire de déclencher des processus de préparation, de négociation politique, d'amélioration de certaines capacités indispensables.

C'est dans cette perspective qu'a été mise en place une stratégie incrémentale et progressive afin d'impulser pas à pas les différentes mesures dans une perspective à moyen et long terme. Il était essentiel que ces Cellules Permanentes soient considérées et évaluées comme autant de noyaux stratégiques incontournables au sein de la structure municipale et il fallait donc pouvoir compter sur un véritable soutien de la part des élus de chaque commune.

Pendant la dernière phase du projet PROGOL, les Cellules ont vécu une phase d'intenses réflexions, de débats, et de planification des mesures choisies en vue d'une application immédiate.

Dans les deux communes de Tanger et de Tétouan, ces mesures ont été les suivantes :

1. La capacitation de fonctionnaires municipaux dans les domaines clés de la gestion
2. La clarification du rôle du Secrétaire General au sein de la commune
3. L'amélioration des services d'information et de documentation pour les acteurs locaux
4. La création et le développement des normes et procédures pour la participation citoyenne

Pour chacune de ces mesures, des actions ont été planifiées et promues en vue de leur mise en marche pour obtenir des résultats positifs en faveur de la gouvernance locale.

Il faut comprendre, comme cela a déjà été souligné précédemment, que le plan d'action ne prétend pas être un plan à court terme et qu'il s'agit au contraire d'introduire ces mesures de façon progressive et continue, en n'oubliant pas que leur application requiert bien souvent des procédures et des négociations complexes.

Le projet PROGOL a voulu compléter le processus intégralement et pour cela il fallait que quelques unes des mesures incluses dans les matrices respectives puissent être appliquées à partir du travail et du fonctionnement des cellules elles-mêmes. La création et le développement de ces Cellules ont constitué une expérience extrêmement positive dans la mesure où ils ont permis d'expérimenter de façon réelle le processus de travail permettant l'application des mesures en faveur de la bonne gouvernance dans les communes.

Le processus d'application de ces mesures a été mené à bien grâce à l'établissement d'une fiche de planification et de suivie de chaque mesure du projet PROGOL.

**MODÈLE DE FICHE POUR PLANIFIER ET SUIVRE CHAQUE  
MESURE**

<b><u>Nom de la mesure</u></b>
<b>Domaine ou dimension de la gouvernance</b>
<b>Problème qui est à l'origine de la mesure. Description du problème.</b>
<b>Standard de bonne gouvernance en relation a la mesure</b>
<b>Principaux résultats et impacts attendus par l'implantation de la mesure</b>

<b>Bref description de la mesure. Il s'agit de...</b>
<b>Principaux obstacles à surmonter</b>
<b>Départements ou Services concernés par la mesure (directement et indirectement)</b>
<b>Personne responsable de l'implantation, de la gestion et du suivi de la mesure</b>
<b>Personnes de la commune devant être associées</b>
<b>Personnes et institutions extérieures à la commune et devant être associées</b>

**Principales activités à réaliser pour implanter la mesure.  
Faire mention de la séquence.**

1

2

3

4

**Calendrier prévu**

**Réunions de suivi prévues avec A.D.E.L.M.A.-PROYECTO  
LOCAL**

**Rapports avec d'autres mesures du Plan.  
Activités à exécuter ensemble ou prévision de transfert de  
l'information.**

**Références sur la mesure. Bonnes pratiques d'autres communes au Maroc ou à l'étranger**

**Autres aspects**

## **10. Un système permanent et continu de gestion et d'évaluation pour mesurer le progrès et amélioration de la gouvernance au sein des communes.**

---

La proposition de PROGOL ne vise pas à ce que le processus d'application des mesures de bonne gouvernance soit un projet ponctuel ou un paquet de mesures destinées à être mises en place de façon plus ou moins immédiate à partir d'un ensemble de décisions ou du mandat singulier des responsables municipaux.

Au contraire, la proposition établit qu'il faut reconnaître le degré de réelle complexité et l'importance des restrictions existantes pour parvenir à la bonne gouvernance locale. Il s'agit, quoi qu'il en soit, d'établir les bases, les conditions et les procédures permettant de mettre en marche un processus à long terme qui requiert avant tout un leadership institutionnel et politique.

Il n'est pas évident, comme nous l'avons souligné tout au long de ce document, que la bonne gouvernance soit un système intéressant pour tous les acteurs stratégiques sur le territoire. Il est donc nécessaire de savoir gérer les éventuels conflits d'intérêt liés à l'application de certaines mesures en faveur de la bonne gouvernance.

Ainsi donc, ce que nous proposons ici est un processus à long terme, non-linéaire, fluctuant car dépendant de circonstances particulières et de situations variables et requérant une surveillance et un contrôle permanents.

C'est pour cette raison que PROGOL propose la création de véritables Observatoires au sein des communes. Ces Observatoires ayant comme mission intégrale d'analyser, de planifier, d'appliquer et de contrôler l'ensemble du processus d'amélioration de la gouvernance locale.

L'Observatoire (ou Cellule Permanente) doit être une structure dynamique et agile, disposant d'un mandat politique clair et constituant un organisme de référence pour l'ensemble de la structure municipale. Ces Observatoires ne doivent pas être des structures lourdes et bureaucratiques mais ils doivent disposer d'une large capacité de communication et d'observation pour toute la structure municipale.

Il est indispensable d'effectuer un véritable monitoring et un suivi exhaustif de l'application des mesures pour la bonne gouvernance locale. Il ne suffit pas qu'une mesure en faveur, par exemple, de la participation citoyenne soit mise en place et en pratique. Il faut contrôler, tout au long du processus que cette mesure est exécutée et appliquée correctement, si elle remplit les objectifs fixés, si les acteurs impliqués sont satisfaits de son application, etc.

A cet effet, il est nécessaire de mesurer l'efficacité et l'impact de l'application des différentes mesures et de prendre les décisions nécessaires pour corriger les éventuelles déviations ou les possibles erreurs qui, selon toute probabilité, se produiront lors de l'exécution du processus.

Il faut ajouter que les actions permettant d'améliorer la gouvernance locale supposent en premier lieu un processus d'apprentissage social pour tous les participants et que les organisations augmenteront également leur efficacité à mesure que leur apprentissage se développera.



Chaque mesure dispose d'un « Standard de qualité » qui indique les requis et les conditions de base permettant de s'assurer de sa qualité et de l'obtention des effets et impacts positifs découlant de son application. Le contrôle de ce standard de qualité est une des fonctions des Observatoires ou Cellules internes des communes.

Selon cette perspective, l'amélioration de la gouvernance

locale ou l'établissement d'un système de bonne gouvernance est un processus continu et infini, se rétro-alimentant de façon permanente et exigeant un système de gestion continue. Il en est de même pour les plans stratégiques. Le plus important n'est pas tant la planification que la gestion continue de la stratégie choisie et élaborée.

Pour mener à bien un processus efficient et efficace de contrôle et de suivi, il est absolument indispensable que les mesures définies en vue de l'amélioration de la gouvernance contiennent des indicateurs permettant de mesurer leur degré d'application.

Les Cellules Permanentes créées par PROGOL au sein des communes de Tanger et de Tétouan continuent à fonctionner une fois l'expérience pilote parvenue à son terme.

## **11. Les acquis, les apprentissages et les enseignements pour l'avenir.**

---

Comme nous l'avons souligné au début de ce Guide, notre but principal est de mettre l'accent sur les principaux enseignements ou apprentissages dérivant d'une expérience pilote de PROGOL.

Grâce à PROGOL nous avons pu vérifier et démontrer qu'on peut envisager un effort organisé et persistant au sein des organisations municipales au Maroc pour tenter de transformer la dynamique actuelle de « mauvaise gouvernance » et de lacunes de la gestion municipale afin d'atteindre une meilleure performance municipale, d'accorder un rôle plus important aux communes dans le développement du pays et, finalement, de renforcer la crédibilité des institutions publiques envers les citoyens.

Lorsque nous avons lancé PROGOL en 2005, de nombreuses personnes avaient pronostiqué un échec. Nos premiers pas ne nous ont pas remplis d'optimisme mais finalement, après un an et demi de travail, nous sommes parvenus à créer une dynamique positive, créative et surtout à obtenir de plus forts engagements de la part de tous les acteurs concernés et en particulier des fonctionnaires et élus de Tanger et Tétouan.

Il convient de détailler les circonstances ayant permis ces changements.

PROGOL a créé une opportunité, c'est-à-dire des espaces de travail, de réflexion et de promotion des mesures dont ont profité les personnes les plus dynamiques et les plus motivées. Il a fallu du temps, le temps de maturation du projet, mais les Groupes de Travail, au début et les Cellules, par la suite, ont rempli leur rôle de dynamisation interne afin de transformer de façon positive le processus.

Cela a permis d'établir d'abord un diagnostic de la situation de la gouvernance dans chacune des communes et d'élaborer ensuite les mesures permettant de dépasser les obstacles rencontrés. Ces travaux ont été menés à bien grâce à la participation de fonctionnaires et de cadres politiques dans les communes. Il est évident aujourd'hui que pour que cette participation soit réelle il a fallu du temps et l'instauration d'un climat de confiance mutuelle.

PROGOL a mis en marche, dans un premier temps, deux types d'action d'appui et de renforcement des acteurs locaux. Diverses activités de formation permettant l'acquisition de connaissances communes sur la gouvernance locale et ses différents aspects ont été organisées, d'une part. Et, d'autre part, des stages ou des visites techniques à Barcelone et Cordoue ont été mis en place afin de prendre des contacts et de connaître en direct les expériences et les actions de bonne gouvernance mises en place dans les deux villes.

Ces activités, réalisées dans le cadre de la première phase du PROGOL, ont énormément facilité l'élaboration et l'activation ultérieure du modèle de bonne gouvernance locale à Tétouan et Tanger. Ces activités initiales ont permis de créer une plus grande interaction entre les personnes, une réflexion en commun et une meilleure connaissance des fonctionnaires et des élus.

PROGOL a élaboré une méthodologie, une procédure et un itinéraire précis d'actions ordonnées. Cela a permis d'avancer de façon rationnelle et les participants aux Groupes de Travail on pu disposer ainsi d'un cadre de travail organisé et continu, permettant de visualiser l'ensemble du chemin à parcourir. Cette visualisation n'a pas été aisée au départ mais plus les Groupes de Travail se sont familiarisés avec la méthodologie, plus le processus a acquis en fluidité.

Dans ce sens, la conceptualisation de la gouvernance locale comme système est un des thèmes essentiels du processus. Cela permet d'adopter une vision globale et intégrée des problèmes que suppose la mauvaise gouvernance et de mettre en place une stratégie également intégrée et globale pour parvenir à la bonne gouvernance locale.

Plus les tâches de définition et de planification des mesures à mettre en pratique avancent, plus le processus tendra à se diversifier et plus il sera difficile de percevoir la totalité de la stratégie en faveur de la bonne gouvernance.

Le travail en profondeur sur les problèmes pratiques posés par exemple par l'implémentation d'actions en faveur de la participation citoyenne ne s'inscrira pas nécessairement dans la même dynamique ou dans les mêmes temps que l'application des mesures visant à améliorer la transparence de la gestion communale interne. Ce sont-là des thèmes différents qui requièrent des procédures et des tâches très différentes.

Dans tous les cas, PROGOL propose l'analyse et le traitement systématique la gouvernance locale, c'est à dire d'un système où sont intégrées des dimensions externes (relations avec les citoyens et les autres acteurs institutionnels) et des dimensions internes (le bon fonctionnement des structures et des services municipaux. La gouvernance concerne ces deux dimensions.

PROGOL a démontré que la promotion de la bonne gouvernance locale, sur la base d'une stratégie participative, comme celle qui a été mise en place dans ce cas, amène nécessairement une valorisation du rôle professionnel des fonctionnaires.

En effet, les propositions d'amélioration de la gouvernance locale supposent la création d'institutions de « plus grande valeur », jouissant d'une meilleure reconnaissance publique et d'une plus grande légitimité et cela représente donc une véritable opportunité pour la carrière professionnelle des fonctionnaires qui sont actuellement relégués dans une administration dévalorisée.

Grâce à PROGOL, nous avons pu vérifier qu'il est impossible de mener à bien des actions pour l'amélioration de la gouvernance locale en recourant seulement à des ressources, des instruments et des méthodologies techniques et moins encore si celles-ci sont fournies exclusivement par des experts extérieurs. Comme nous l'avons déjà souligné au début de ce document, l'amélioration de la gouvernance exige, en premier lieu, un changement des mentalités ou des modèles mentaux des principaux acteurs de la gouvernance locale.

Et ce changement ne se produira pas de façon automatique et immédiate par le simple constat du besoin de bonne gouvernance.

Il faut déclencher un véritable processus « d'apprentissage social » progressif, qui devra sédimenter dans chaque personne et au sein de chaque organisation. La transformation d'organisations fermées, routinières, opaques et bureaucratiques en organisations ouvertes, transparentes et leaders, suppose un changement de grande envergure. Un changement qui sera lent et parsemé d'obstacles et de restrictions.

Le chemin vers la bonne gouvernance locale implique de se confronter à de nouveaux conflits et de nouveaux risques. Les acteurs municipaux et en particulier les élus ne seront pas toujours prêts à entreprendre ce chemin s'ils n'ont aucune certitude concernant la proposition en question. C'est pour cette raison qu'il faut commencer par les thèmes et les mesures dont la faisabilité est la plus évidente et pour lesquels les difficultés seront moindres. PROGOL propose une stratégie dans ce sens, en abordant les domaines permettant de parvenir à des premiers résultats relativement facilement et en laissant pour une étape ultérieure les thèmes les plus complexes.

Les activités des Groupes de Travail et des Cellules au sein des communes a permis d'entreprendre une véritable réflexion en profondeur, une confrontation des idées, des dialogues créatifs et un apprentissage réel de la part des fonctionnaires et des cadres politiques qui y ont participé, traitant des sujets souvent complexes et mettant en évidence leurs propres lacunes et faiblesses. Il n'est pas facile d'aborder ces sujets ou les carences et déficiences sont mises en avant.

La méthodologie et la procédure mises en pratique par PROGOL devront sans doute être affinées et améliorées.

Certains aspects doivent être corrigés, comme par exemple, en ce qui concerne les accords initiaux passés avec les acteurs locaux et la société civile en ce qui concerne les engagements, les obligations et les conditions. Les conditions minima requises pour qu'une commune mette en marche sa stratégie d'application du modèle de bonne gouvernance devront être précisées au préalable de façon claire.

Ces conditions devront être au moins les suivantes:

- 1. Le leadership et la motivation du président de la commune en ce qui concerne le projet. Le président de la commune doit être le leader et le conducteur de cette stratégie.**
- 2. Tous les fonctionnaires et tous les élus de la commune devront connaître avec exactitude le projet afin de participer d'une façon ou d'une autre à l'effort d'amélioration de la gouvernance.**
- 3. La constitution d'un organisme en tant qu'observatoire, cellule ou groupe au sein des communes, avec tous les compétences, reconnaissance et capacités nécessaires pour qu'il puisse remplir son rôle.**
- 4. La disponibilité permanente des responsables techniques et des fonctionnaires (en particulier des chefs de service) pour contribuer aux tâches exigées par ce projet.**

- 5. La construction d'indicateurs objectivement vérifiables qui permettent un système rigoureux et visible d'application des mesures.**
- 6. La rédaction précise d'un calendrier et un engagement réel pour la réalisation de tout le processus dans un laps de temps déterminé raisonnable.**
- 7. L'engagement des principaux acteurs de la société civile et d'autres institutions gouvernementales dans un dialogue créatif et sans restrictions.**

Nous pensons de façon plus générale, que l'évolution de la situation au Maroc est tout à fait favorable à la poursuite, à l'approfondissement et à l'extension de processus d'amélioration de la gouvernance et de la gestion municipale. En d'autres termes, la situation stimule le changement et la transformation des institutions publiques locales dans la direction proposée par PROGOL.

Le pays a absolument besoin de collectivités locales plus efficaces, plus efficientes et surtout, disposant d'une plus grande capacité de leadership pour prendre la tête (avec d'autres acteurs) du développement du pays. Nous savons aussi que ce leadership est un élément indispensable pour parvenir à un développement décentralisé, démocratique et pluraliste, basé sur une participation réelle de la société civile.

Des villes méditerranéennes comme Barcelone et Cordoue ont participé à l'expérience pilote de PROGOL. Cette participation a été fructueuse sur des points précis comme, par exemple, l'organisation de stages de formation pour les élus et les fonctionnaires des communes marocaines en Espagne ou, par l'envoi d'experts et de formateurs.

Mais nous pensons que la coopération décentralisée (entre gouvernements locaux) doit être améliorée et approfondie grâce à la création de réseaux d'apprentissage mutuel fondé sur des connaissances acquises grâce aux différentes pratiques afin de comparer, de contraster et d'évaluer ensemble toutes les mesures d'amélioration de la gouvernance locale. Cela suppose une évolution vers une plus grande réciprocité et horizontalité des relations entre les villes du nord et du sud de la Méditerranée et de dépasser la perspective d'aide et d'assistance qui prédomine encore aujourd'hui.

L'extension et la dissémination de la stratégie de PROGOL à d'autres territoires et communes du pays devrait provoquer une implication croissante tant quantitative que qualitative d'autres institutions non communales mais jouant un rôle aussi essentiel pour la gouvernance locale comme, par exemple, les gouvernements régionaux et provinciaux, le gouvernement national, les universités, les collectifs de professionnels, d'experts et les organisations de la société civile.

Cela permettra de s'assurer que tous les acteurs dont les décisions affectent le développement local et humain des territoires participent pleinement à la stratégie de la bonne gouvernance. La gouvernance locale n'est pas un domaine relevant seulement des communes.

Elle doit également concerner des organisations leaders que ce soit dans le secteur public, dans le secteur privé et au sein de la société civile.

Les défis qui se poseront dans le futur pour la perspective et la méthodologie PROGOL consistent en un élargissement de ses propositions à l'ensemble des acteurs intervenant dans le système de gouvernance locale et de les impliquer dans les espaces et instances créés afin de promouvoir l'application des mesures d'amélioration.

Finalement, nous constatons (et proposons pour le futur) l'établissement ou la formalisation de normes formelles apportant crédibilité et légitimité à une sorte de « norme de qualité » de la gouvernance locale à laquelle nous devrions adhérer progressivement. Il serait souhaitable que les communes puissent disposer de normes de qualité de « bon gouvernement », reconnues en tant qu'instruments ou normes de qualité, dans la ligne des Agendas 21 ou les Plans Stratégiques locaux.

Ces normes établiraient que certaines dimensions et certaines variables de la bonne gouvernance locale, avec leurs indicateurs respectifs, ont été abordées et appliquées par la commune. Il serait souhaitable de créer une instance institutionnelle et gouvernementale établissant et formalisant cette norme dont l'application serait obligatoire pour les communes souhaitant bénéficier de l'étiquette ou du label de « bon gouvernement » local.