



Le rôle des élus au sein des communes du Maroc: vers une gouvernance locale plus proche des citoyens



Avant-propos

Le processus de décentralisation au Maroc a franchi ces dernières années une nouvelle étape grâce aux différentes réformes engagées visant à faire du territoire l'acteur majeur de conception et de mise en œuvre des politiques de développement socio-économique du pays.

La Constitution de juillet 2011 marque un tournant majeur dans les modes de gouvernance locale. En effet, la consécration de la politique de régionalisation avancée, la confirmation du rôle grandissant des collectivités territoriales dans l'architecture institutionnelle du pays et la gestion du développement, et le renforcement de la participation de la population locale au processus de prise de décision ont enclenché un ambitieux projet de réforme de la gouvernance locale.

Dans le cadre du Programme MENA-OCDE pour la gouvernance, l'OCDE soutient depuis 2004 le partenariat stratégique entre la région MENA et les pays de l'OCDE dans le but de partager les connaissances et les compétences et diffuser les normes et les principes de bonne gouvernance. Dans ce contexte, l'OCDE s'est engagée depuis de nombreuses années auprès du gouvernement marocain pour l'accompagner dans ses réformes visant à renforcer l'efficacité, la transparence et l'accessibilité des politiques publiques.

Le présent rapport permettra d'analyser les améliorations apportées par le Maroc relativement à la participation des élus locaux dans l'élaboration des politiques publiques et leur interrelation avec l'administration communale, ainsi que de mettre en valeur des bonnes pratiques de réforme de l'administration locale dans les pays de l'OCDE.

À cet effet, le ministère marocain de l'Intérieur et la Direction générale des collectivités locales (DGCL) ont souhaité travailler de concert avec l'OCDE afin d'identifier les besoins en renforcement de capacités des collectivités territoriales, procéder à des échanges de bonnes pratiques avec les pays de la région MENA et de l'OCDE, et soutenir le développement d'une bonne gouvernance locale. L'élaboration de ce document de référence s'inscrit dans le cadre du projet Renforcer les institutions de gouvernance pour promouvoir le développement socio-économique du Maroc financé par

le ministère fédéral des Affaires étrangères de l'Allemagne et mis en œuvre par l'équipe du Programme MENA-OCDE pour la gouvernance et la Direction générale des collectivités locales du ministère de l'Intérieur du Maroc. Il contribue à la réalisation du programme-pays signé en juin 2015 par le Maroc et l'OCDE pour soutenir les réformes entreprises par le Royaume du Maroc en matière de compétitivité économique, inclusion sociale et gouvernance publique.

Remerciements

Le Secrétariat de l'OCDE souhaite exprimer sa gratitude à l'ensemble des personnes ayant contribué à la réalisation du présent rapport, en particulier ses partenaires du Royaume du Maroc : la Direction générale des collectivités locales du ministère de l'Intérieur et les services du Chef du gouvernement.

L'OCDE souhaite remercier les responsables publics ayant participé aux différentes missions d'échange d'expertise au Maroc ainsi qu'au partage de bonnes pratiques :

- Enrique Orduña, ancien conseiller à la Direction générale de la Coordination des compétences avec les communautés autonomes et les entités locales au ministère espagnol des Finances et de l'Administration publique ;
- Elizabeth Arciniegas, conseillère pour l'adhésion de la Colombie à l'OCDE et la mise en œuvre des objectifs de développement durable auprès du Département national de planification ;
- Renata Calak, directrice adjointe, ministère du Développement, Pologne ;
- Bastien Sayen, directeur des Finances, Conseil départemental du Gard, France ;
- Alaitz Etxeandia Arteaga, directrice générale de la Fondation BiscayeTIK, Province de Biscaye (Espagne) ;
- Janeyri BOYER, de l'Autorité nationale de la fonction publique (SERVIR) du Pérou ;
- Francesco GIUSTINO, de la présidence du Conseil des ministres, Italie ;
- Dominique Ollivier, de l'Office de consultation publique de Montréal (Canada) ;
- Peter Debeljak, directeur du Bureau de la jeunesse, ministère de l'Éducation, des Sciences et du Sport, Slovénie.

L'OCDE souhaite également remercier la Ville de Paris et le Département du Nord en France.

Cette publication a été préparée par la Direction de la Gouvernance publique de l'OCDE, dirigée par Rolf Alter. Elle s'inscrit dans la série des publications réalisées par la Division des examens de la gouvernance et des partenariats sous la responsabilité de Martin Forst et sous la direction stratégique de Miriam Allam, responsable du Programme MENA-OCDE pour la gouvernance. Le processus de rédaction a été dirigé par Paqui Santonja et Charlotte Denise-Adam, analystes en politiques publiques à l'OCDE, avec l'aide de Jean-Jacques Hible, Moritz Ader et Lamia Benhoummane. Cette publication a été largement alimentée par le travail réalisé par les équipes de la Division des examens de la gouvernance et des partenariats travaillant sur le gouvernement ouvert et sur le genre, ainsi que par les équipes d'autres divisions de l'OCDE (notamment la Division des politiques de développement régional, la Division de l'intégrité dans le secteur public et la Division de la politique de la réglementation). Le soutien administratif a été assuré par Delphine Mergier. Ciara Muller a apporté un appui éditorial et préparé le manuscrit en vue de sa publication.

Cette publication s'est appuyée sur un travail de recherche réalisé par Abdellatif El Atrouz, consultant en administration et finances locales.

L'OCDE adresse enfin ses remerciements au ministère fédéral allemand des Affaires étrangères pour le soutien financier qu'il a apporté à ce projet.

Table des matières

Résumé	9
Introduction	11
Chapitre 1. Les élus locaux au cœur de la prise de décision dans la vie communale	25
La position de la commune dans le contexte de la réforme de régionalisation	25
Des règles internes de fonctionnement des communes du Maroc pour une gestion et une transparence renforcées	28
Le rôle central des élus communaux dans la promotion de la démocratie locale	31
Conclusions préliminaires	39
Notes	40
Chapitre 2. Les élus locaux en tant que décideurs dans l'élaboration des politiques publiques locales	43
Les relations des élus avec l'administration communale et les organisations de la société civile	44
Les relations entre le conseil élu et l'administration communale	44
Les relations de la commune avec la société civile	48
Conclusions	78
Notes	79
Références	83

Résumé

Avec la réforme constitutionnelle de 2011, le Maroc a fait du développement territorial un choix stratégique pour la consécration de la démocratie et la participation citoyenne, ce qui implique le renforcement du rôle des collectivités territoriales afin qu'elles puissent assumer pleinement leur mission en tant qu'acteurs et partenaires essentiels du développement et de la mise en œuvre des politiques publiques.

Les nouveaux modes de gouvernance locale exigent une mise à niveau des systèmes de gestion des communes basée, notamment, sur la planification stratégique participative, la gestion axée sur les résultats, l'évaluation et la reddition des comptes. Dans ce contexte, l'investissement dans le capital humain, à travers le renforcement des capacités, devient une exigence incontournable.

Les élus communaux, plus proches des citoyens, doivent pouvoir bénéficier des formations nécessaires, susceptibles de les mettre en situation de relever les défis de la représentation et de s'acquitter au mieux de leurs missions.

La présente publication s'attachera à préciser les responsabilités confiées aux élus des communes dans le cadre de la réforme de la régionalisation avancée (contexte) afin de (i) mieux définir leur rôle dans le processus de décision communal en tant que gage de bonne gestion et de transparence et leur fonction de défenseurs des intérêts des citoyens et (ii) identifier les actions nécessaires à la mise en place de politiques publiques inclusives et efficaces et de services publics de qualité (mise à profit des compétences et optimisation de l'organisation de l'administration communale, organisation de la participation des citoyens, développement d'une culture de la concertation entre élus et renforcement des capacités des élus et des femmes élues en particulier).

Introduction

La décentralisation au Maroc, un processus en plusieurs actes

Au lendemain de son indépendance, et parallèlement à la consolidation du pouvoir central, le Maroc a initié, dès 1960, un processus de décentralisation¹ qui a fait l'objet, au fil des années, de plusieurs aménagements partiels ou ponctuels.

La promulgation de la Charte communale de 1976, qui succédera à celle de 1960, marquera, en ce sens, un véritable tournant à travers l'élargissement des compétences de la commune et le renforcement du rôle de son président, ainsi que par l'engouement qu'elle a suscité chez les élites locales pour la gestion des communes.

Avec la Constitution révisée de 1992, le Maroc franchira une nouvelle étape dans le processus de décentralisation par la promotion de la région au rang de collectivité locale². La loi fixant le régime juridique de la région, promulguée le 2 avril 1997, traduit une approche prudente et graduée des pouvoirs publics dans la mise en place du système de décentralisation³.

Avec le règne inauguré par le roi Mohammed VI, l'opportunité d'une réforme globale des institutions locales se présente. Ainsi, la refonte de la charte communale et de la loi sur les préfectures et provinces en octobre 2002 a constitué un nouveau pas dans le processus de décentralisation à travers, notamment, une meilleure définition des compétences des assemblées locales, la clarification des règles de fonctionnement de ces dernières et des rapports entre leurs organes internes, l'amélioration du statut de l'élu local, l'assouplissement des contrôles de tutelle et le retour à l'unité de la ville⁴.

L'année 2009 marquera une nouvelle étape dans le processus de décentralisation, à travers la modification de la Charte communale⁵ préconisant une démarche participative et sensible au genre pour l'élaboration du plan de développement communal ainsi que le renforcement des structures de l'administration communale et de la gestion des services publics locaux.

La Constitution de 2011 et les lois organiques de 2015, un tournant majeur

À la faveur du nouveau contexte politique marqué par l'annonce de la politique de régionalisation avancée et l'adoption d'une nouvelle constitution en juillet 2011 visant à renforcer la transition démocratique et le développement socio-économique du pays et améliorer la qualité des politiques et des services publics dans leur ensemble, le processus de consolidation de la décentralisation franchira de nouveaux paliers. En précisant que l'organisation territoriale du Royaume est décentralisée et qu'elle est fondée sur une régionalisation avancée, la nouvelle constitution consacre une configuration spatiale basée sur la gestion partagée du territoire par l'État et les assemblées locales élues ; de même, en troquant l'appellation « collectivités locales » pour celle de « collectivités territoriales », elle traduit bien la volonté de souligner une nouvelle vision qui fait de la dimension territoriale un aspect majeur de la gestion des politiques publiques.

Le nouveau texte constitutionnel affirme ainsi que l'organisation régionale et territoriale repose sur les principes de libre administration, de coopération et de solidarité (art. 136), et qu'elle assure la participation des populations concernées à la gestion tout en favorisant leur contribution au développement humain intégré et durable.

Même si des différences persistent entre les pays aux territoires de grande taille (Égypte et Algérie) et les autres, les pays du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord (MENA) sont unitaires et ont des structures similaires comprenant des unités régionales et locales. Chaque pays a mis en œuvre sa propre organisation en fonction des réalités de son territoire, de manière à assurer au mieux sa mission de service public.

Tableau 0.1. Organisation territoriale dans la région MENA

Territoires/Pays	Population, 2014, en millions	Niveau régional	Niveau provincial	Niveau local
Algérie	39.9		48 provinces/wilayas, 160 districts/ sous-préfectures (<i>da'iras</i>)	1 541 communes
Égypte	83.4		26 gouvernorats divisés en districts	217 villes + Luxor (qui a un statut spécial)
Jordanie	7.5		12 gouvernorats	100 municipalités
Liban	5		6 gouvernorats (<i>muhafazat</i>) divisés en districts (<i>aqdaya</i>), à l'exception de Beyrouth	930 municipalités et villages
Libye	6.3			
Autorité palestinienne	4.4		14 gouvernorats, 2 provinces autonomes	74 municipalités, 368 conseils de village
Syrie	22		14 départements	107 villes, 248 petites villes, 207 villages
Tunisie	11.1		24 gouvernorats (<i>wilayat</i>) divisés en districts	264 municipalités

Sources : OCDE (2017, à paraître) ; Compilation de l'auteur basée sur Bergh, S. (2011) ; United Cities and Local Governments (2010), « Local Government Finance: The Challenges of the 21st Century – Second Global Report on Decentralization and Local Democracy », Cheltenham/Northampton, MA ; United Cities and Local Governments/OCDE (2017), *Subnational Governments around the World, Part III : Country profiles*, Éditions OCDE, Paris ; Données sur les populations extraites de : Programme des Nations Unies pour le développement (2015), *Rapport sur le développement humain 2015*, New York, NY.

Dans la nouvelle configuration spatiale, la région assure donc un rôle prééminent par rapport aux autres collectivités territoriales dans l'élaboration et le suivi des programmes de développement régionaux et des schémas régionaux d'aménagement des territoires, sans que cela n'implique une quelconque hiérarchie entre les différentes catégories de collectivités territoriales. De même, la répartition des compétences des collectivités

territoriales est basée sur le principe de subsidiarité, avec des compétences propres, des compétences partagées avec l'État et des compétences transférables tel que décrit dans le tableau 0.2.

Tableau 0.2. **Le principe de subsidiarité dans le cadre des lois organiques marocaines de 2015**

Compétences transférées de l'État	Compétences partagées avec l'État, spécifiées de façon limitative	Attributions autonomes
- Ne figurant pas de façon limitative	- Elles sont exercées de façon contractuelle	- Communes : mandats des services de proximité
- Possibilité d'étendre le champ des attributions des collectivités territoriales en application du principe de subsidiarité	- Elles peuvent être mises en œuvre selon les principes de la progression et de la différenciation	- Préfectures et régions : attributions dans le domaine social et rural
	- Elles sont initiées soit par l'État soit à la demande des collectivités territoriales	- Régions : attributions dans le domaine économique

Source : Ministère marocain de l'Intérieur.

Plusieurs pays de l'OCDE, tels que la France, l'Allemagne et la Pologne, ont organisé la répartition des responsabilités aux niveaux inférieurs de gouvernement de manière à rapprocher les citoyens des services qui leur sont dédiés (encadré 0.1).

Encadré 0.1. Attribution des responsabilités aux niveaux inférieurs de gouvernement en France, Allemagne et Pologne

France

Dans le système administratif français, à chaque niveau de gouvernement infranational incombent des responsabilités spécifiques définies par la loi.

Les responsabilités des régions comprennent :

- la planification et la politique économique régionales, le développement industriel ;
- l'enseignement professionnel et les lycées (à l'exception des enseignants et des programmes scolaires), l'enseignement professionnel pour les demandeurs d'emploi ;
- les transports en dehors des villes (autobus interurbains, trains régionaux, transports scolaires au niveau des lycées) ; certaines régions ont également la charge des ports et aéroports locaux ;
- la protection de l'environnement par l'organisation de plans spéciaux.

Encadré 0.1. Attribution des responsabilités aux niveaux inférieurs de gouvernement en France, Allemagne et Pologne (suite)

Les responsabilités des départements comprennent :

- les routes départementales ;
- certaines politiques et allocations sociales ;
- les collèges (à l'exception des enseignants et des programmes scolaires).

Les régions et les départements partagent certaines responsabilités :

- la culture ;
- le sport ;
- le tourisme ;
- les langues régionales.

Les communes (administrations municipales) sont responsables de presque toutes les questions concernant les affaires municipales, y compris :

- les écoles primaires et maternelles ;
- les routes locales ;
- la police locale et l'ordre public ;
- l'urbanisme ;
- les ports et canaux locaux ;
- le logement ;
- les cimetières ;
- les politiques culturelles, sportives et d'incitation à la participation citoyenne ;
- les services sociaux locaux ;
- les transports locaux ;
- les réseaux de gaz et d'électricité.

Encadré 0.1. Attribution des responsabilités aux niveaux inférieurs de gouvernement en France, Allemagne et Pologne (suite)

Pologne

Dans le système administratif de la Pologne, chaque niveau de gouvernement infranational bénéficie de responsabilités spécifiques définies par la loi.

Les responsabilités des districts incluent :

- l'enseignement secondaire ;
- les soins de santé (les districts ne gèrent que les bâtiments hospitaliers et les polycliniques, tandis que les dépenses courantes sont couvertes par des autorités sanitaires distinctes) ;
- les routes principales au niveau du district ;
- certains services sociaux ;
- les agences pour l'emploi ;
- la protection contre les catastrophes naturelles ;
- la protection des consommateurs ;
- l'arpentage ;
- diverses fonctions d'inspection (installations sanitaires, construction, etc.).

Les responsabilités des municipalités comprennent :

- l'enseignement aux niveaux des écoles maternelles et primaires (enfants de moins de 15 ans) ;
- les « services communaux » dont l'eau et les eaux usées ; la collecte et l'élimination des déchets solides ; l'éclairage public ; les parcs locaux et les espaces verts ; et le chauffage central ;
- l'entretien des routes et des rues locales ;
- le transport public local dans les villes ;
- les logements collectifs ;
- les pompiers volontaires ;
- divers services sociaux, y compris les avantages sociaux pour les plus pauvres ;
- la culture au niveau local (y compris les bibliothèques et les centres de loisirs) ;

Encadré 0.1. Attribution des responsabilités aux niveaux inférieurs de gouvernement en France, Allemagne et Pologne (suite)

- la planification physique locale (spatiale).

Allemagne

Dans le système administratif allemand, les administrations des collectivités locales constituent le troisième pilier de l'administration. Leurs responsabilités comprennent notamment l'administration de l'urbanisme, de la construction des routes et du logement, des services sociaux et de santé et des installations publiques (piscines, bibliothèques, garderies et installations sportives). Les autorités locales sont également chargées des transports publics locaux, de l'enlèvement des déchets et d'assurer l'approvisionnement en eau, gaz, électricité et chauffage communautaire. Ces services publics sont largement exploités par des entreprises de droit privé.

Sources : Association des administrateurs territoriaux de France (2016) ; Swianiewicz, P. (2015) ; Federal Ministry of the Interior (2014).

En juillet 2015, les lois organiques relatives à l'organisation des trois catégories de collectivités territoriales ont été promulguées⁶ pour donner forme aux nouveaux principes et aménagements profonds introduits par la nouvelle constitution en matière de décentralisation. Ces textes définissent mieux les rôles majeurs des trois piliers de l'architecture décentralisée : le développement économique pour la région, le soutien au développement rural pour les provinces et préfectures, et les services de proximité pour les communes. De même, ils renforcent les règles de gouvernance locale, à travers une meilleure formulation du rôle des élus locaux, des outils de coopération et de partenariat, et de la promotion de la participation des citoyens dans la gestion des affaires locales⁷.

C'est avec les élections locales de septembre 2015 que les collectivités territoriales ont vu leurs nouveaux rôles et responsabilités se matérialiser et qu'a été entamée une nouvelle phase de démocratie citoyenne et participative visant à mieux répondre aux besoins des citoyens et améliorer la qualité des services publics au niveau local.

Le scrutin du 4 septembre 2015 : une étape décisive pour la démocratie participative

Les élections locales du 4 septembre 2015 ont permis de mettre en place les nouveaux conseils des collectivités territoriales qui ont pour charge de mettre en œuvre les réformes portées dans le cadre du processus de régionalisation avancée. Ces élections ont connu la participation de 29 partis politiques (contre plus de 33 partis politiques en 2009), en plus des candidats sans appartenance politique. Ces élections se sont déroulées suivant le scrutin de liste pour les régions et dans les communes de plus de 35 000 habitants, et le scrutin uninominal majoritaire pour le reste des communes.

En avril 2015, le nombre des inscrits sur les listes électorales a atteint 14 303 140 (dont 55 % d'hommes et 45 % de femmes), contre 13 360 219 inscrits en 2009. Le nombre des candidatures déposées au titre des élections communales a atteint 130 925, soit une moyenne de plus de 4 candidatures pour chaque siège. Le nombre des conseillers communaux est passé à 31 482, contre seulement 27 767 lors des élections communales de 2009 et 22 945 lors de celles de 2003, comme l'indique le tableau 0.3.

Tableau 0.3. **Participation et représentation aux élections locales de 2009 et 2015**

	Élections locales de 2009	Élections locales de 2015
Nombre de partis politiques représentés	29	33
Nombre de personnes inscrites sur les listes électorales ¹	13 360 219	14 303 140
Nombre de conseillers communaux ²	27 767	31 482
Taux de participation ³	52 %	53.67 % ⁴

1. Ces élections se sont déroulées suivant le scrutin de liste pour les régions et dans les communes de plus de 35 000 habitants, et au scrutin uninominal majoritaire pour le reste des communes.

2. Contre 22 945 en 2003.

3. Contre 74.8 % en 1997 et 54.1 % en 2003.

4. Un quart des citoyens n'était pas inscrit sur les listes électorales.

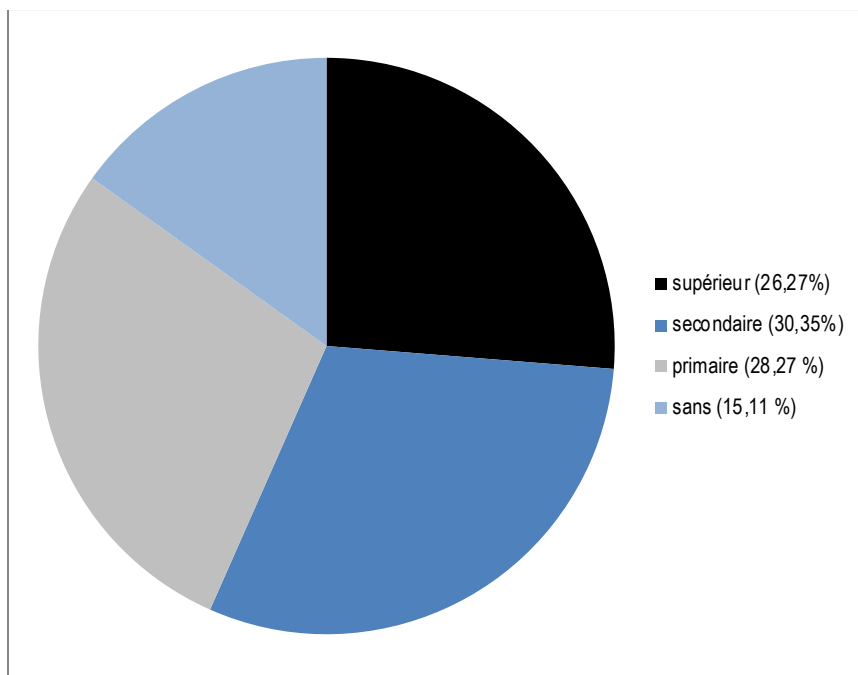
Source : Compilation de l'auteur.

Le taux de participation à ces élections était de 53.67 %, sachant que le quart des citoyens en âge de voter ne s'est pas inscrit sur les listes électorales⁸. De même, l'analyse des données relatives aux élus communaux permet de relever un certain nombre d'indicateurs :

- La répartition des élu(e)s par niveau d'instruction montre que 15.11 % de ces élus n'ont aucun niveau d'instruction contre 21 % lors des élections communales de 2009, et que 58.62 % d'entre eux ne dépassent pas le niveau d'enseignement secondaire contre 54 % en 2009 (graphique 0.1) ;
- La répartition des élu(e)s par tranche d'âge montre que plus de 80 % des élus ont plus de 35 ans, ce qui contraste avec une structure de la population dominée par les jeunes (environ 30 % de la population a entre 15 et 19 ans) (graphique 0.2) ;
- La répartition des élu(e)s par sexe révèle un renforcement de la représentation féminine avec 6 673 sièges remportés, soit presque le double du nombre de sièges décrochés lors du scrutin de 2009. Les élus communales représentent désormais 21.18 %⁹ (graphique 0.3).

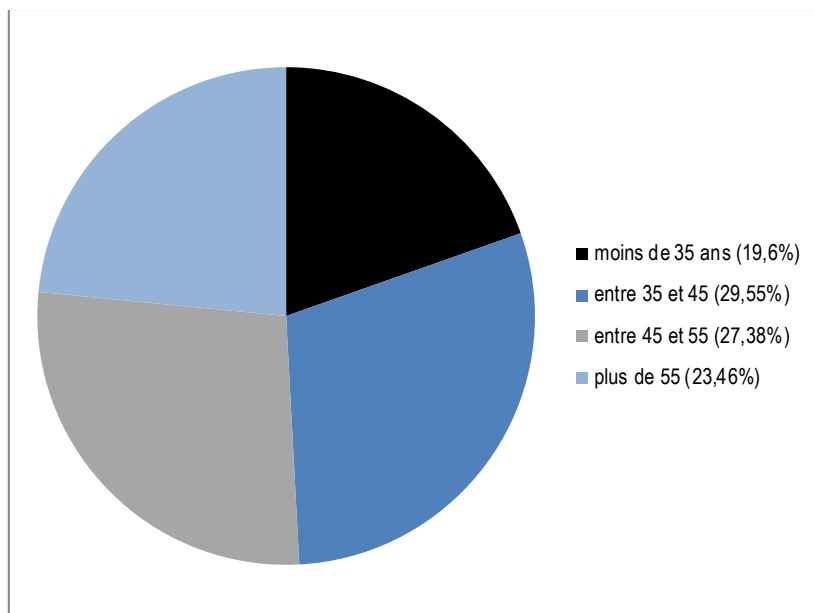
Le renforcement de la représentation féminine dans les conseils communaux et régionaux doit beaucoup aux dispositions introduites dans la loi organique n° 59-11 relative à l'élection des membres des conseils des collectivités territoriales, et qui permettent d'assurer un minimum de sièges aux femmes dans chaque conseil local¹⁰. Les graphiques 0.1, 0.2 et 0.3 montrent la répartition des élu(e)s par niveau d'instruction, tranche d'âge et genre.

Graphique 0.1. Répartition des élus par niveau d'instruction



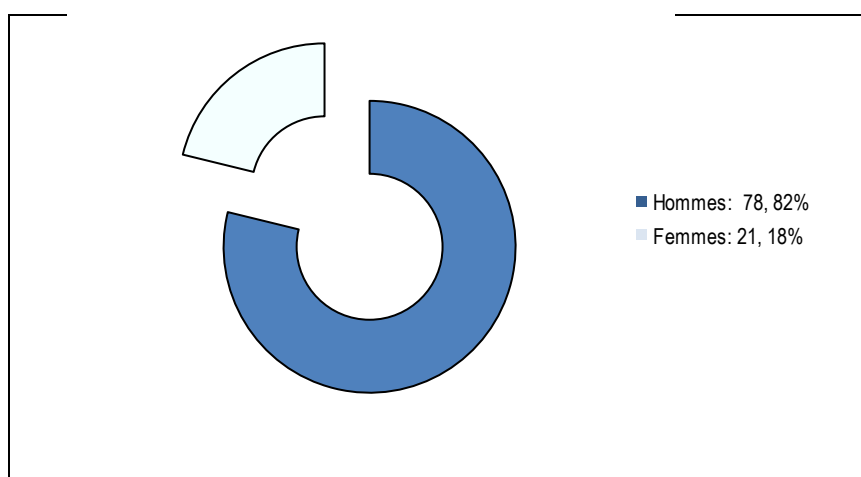
Source : Site officiel du ministère marocain de l'Intérieur.

Graphique 0.2. Répartition des élus par tranche d'âge



Source : Site officiel du ministère marocain de l'Intérieur.

Graphique 0.3. Répartition des élus par genre



Source : Site officiel du ministère marocain de l'Intérieur

Les dernières données disponibles sur la répartition des présidents de commune par catégorie professionnelle et niveau d'instruction et selon l'âge et le sexe sont celles des élections communales de 2009, dont les tendances restent substantiellement valables pour les élections communales de 2015.

Selon les données publiées par le ministère de l'Intérieur suite aux élections communales de juin 2009¹¹, les présidents de commune se répartissent comme suit :

- selon la catégorie professionnelle : 33 % sont des agriculteurs ou des commerçants alors que les fonctionnaires et enseignants représentent 25 % ;
- selon le niveau d'instruction : 20 % d'entre eux ne dépassent pas le niveau des études primaires, alors que 41 % ont atteint un niveau d'enseignement secondaire ;
- selon l'âge : 80% d'entre eux ont plus de 40 ans et les présidents âgés de moins de 35 ans ne représentent que 7.45 % du total, ce qui contraste nettement avec une structure de la population dominée par la jeunesse ;
- selon le sexe : seules 12 femmes ont pu accéder au poste de présidente d'une commune, sur un total de 1503 postes, soit un pourcentage de 0.80 % contre 0.13 % en 2003.

Le mandat local 2015-21 : vers la territorialisation des politiques publiques

Le premier mandat local, consécutif à la publication des nouvelles lois organiques et à la mise en place des nouveaux conseils locaux, s'apparente à un véritable chantier de mise en œuvre des mécanismes et des outils nécessaires pour accompagner et soutenir les collectivités territoriales en vue d'atteindre une bonne gouvernance dans la gestion de leurs affaires et dans l'exercice des compétences qui leur sont dévolues. Dans le cas précis des communes, la loi organique n° 113-14 précise, dans son article 276, que l'État s'emploiera, en ce sens, à mettre en place des outils leur permettant d'adopter des systèmes de gestion modernes, notamment des indicateurs de suivi, de réalisation et de performance, des mécanismes d'évaluation régulière, ainsi que des systèmes d'information.

Par ailleurs, la première année de ce nouveau mandat a tout d'abord été consacrée par les conseils communaux à la mise en place des organes de gestion (bureau, commissions, réorganisation des services), puis ensuite

essentiellement à la préparation des plans d'action des communes prévus par les lois organiques. L'exercice d'élaboration des documents de planification offre en effet l'opportunité aux différents acteurs du territoire de participer, à différents niveaux, à l'élaboration des programmes de développement et d'action locaux.

Du fait du délai de publication des textes d'application fixant la procédure de préparation, le suivi, l'actualisation et l'évaluation de ces documents d'une part, et les outils de dialogue et de concertation pour leur préparation¹² d'autre part, le calendrier d'élaboration de ces documents a dépassé la première année du mandat.

Notes

1. Le point de départ en a été le dahir du 2 décembre 1959 portant division administrative du Royaume, qui a posé les bases de la nouvelle organisation communale par la création de 801 communes urbaines et rurales. Le 23 juin 1960 était promulguée la première charte communale marquée, essentiellement, par une sphère de compétences naturellement restreinte, un exécutif bicéphale et une tutelle contraignante. Cette même année a connu l'organisation des premières élections communales de l'histoire du Maroc. En 1962, la première constitution du Maroc indépendant apportera sa pierre à l'édifice en consacrant la politique de décentralisation par la création d'une nouvelle catégorie de collectivités locales, à côté des communes, à savoir les préfectures et les provinces.
2. La même année, la carte communale sera remodelée, portant le nombre des communes à 1470.
3. Cela apparaît clairement à travers le mode indirect de désignation du conseil régional, la nomination de l'exécutif, la sphère limitée de ses compétences, son régime de tutelle contraignant et la faiblesse des moyens financiers qui lui sont alloués.
4. Ce retour à l'unité de la ville s'est concrétisé par l'application à 6 villes marocaines d'un régime de « commune à arrondissements » faisant suite au régime des « communautés urbaines » alors en vigueur dans 14 agglomérations.

5. Voir la loi n° 17-08 du 18 février 2009 modifiant et complétant la Charte communale d'octobre 2002.
6. Il s'agit de la loi organique n° 111-14 relative aux régions, la loi organique n° 112-14 relative aux préfectures et provinces et la loi organique n° 113-14 relative aux communes. Ces lois organiques ont été promulguées par des dahirs datés du 7 juillet 2015, et publiées dans le bulletin officiel n° 6380 du 23 juillet 2015 en arabe. Leur traduction est parue dans le bulletin officiel n° 6440 du 18 février 2016.
7. Parallèlement à l'affermissement du cadre institutionnel et juridique de la décentralisation, les pouvoirs publics ont renforcé les moyens financiers des collectivités territoriales, à travers la réforme de la fiscalité locale par la loi n° 47-06 du 30 novembre 2007 et le transfert d'une partie des recettes des principaux impôts d'État aux budgets locaux.
8. Le taux de participation aux élections locales, qui a atteint 74.8 % en 1997, a grandement chuté dans les scrutins suivants : 54.1 % en 2003 et 52 % en 2009.
9. Selon El Atrouz.
10. Voir le dahir n° 1.15.90 en date du 16 Juillet 2015 portant promulgation de la loi organique n° 34.15 modifiant et complétant la loi organique n° 59.11 relative à l'élection des membres des conseils des collectivités territoriales (B.O. 6380 du 23 juillet 2015). Une première modification de la loi électorale en 2009 a permis de renforcer la représentativité des femmes parmi les conseillers communaux, en leur réservant 12 % des sièges.
11. Voir : Ministère de l'Intérieur (2009), *Les collectivités locales en chiffres, Édition 2009*, Royaume du Maroc, Rabat.
12. Les décrets fixant la procédure de préparation des programmes de développement de la région et des provinces et préfectures ainsi que du programme d'action de la commune ont été publiés au Bulletin officiel le 14 juillet 2016.

Chapitre 1.

Les élus locaux au cœur de la prise de décision dans la vie communale

Le processus de prise de décision locale implique une multitude d'acteurs et d'institutions publics et privés qui contribuent collectivement à la régulation des espaces et des activités. Il recouvre des mécanismes de coordination et d'action de nature variée, qui permettent de mobiliser ces acteurs autour d'un projet de développement territorial. Les élus locaux, notamment communaux, ont un rôle crucial à jouer de locomotive et de catalyseur de la gouvernance locale. Par ailleurs, la structure décentralisée à plusieurs étages pose les questions de la nature des rapports entre les différents niveaux de collectivités territoriales et de la cohérence des actions, afin d'éviter les chevauchements et les doubles emplois.

La position de la commune dans le contexte de la réforme de régionalisation

Les réformes successives concernant les collectivités territoriales au Maroc ont toujours privilégié l'institution communale au détriment des autres niveaux. Mais avec la Constitution de 2011 et les lois organiques de juillet 2015, la donne a relativement changé.

Les aménagements profonds induits par ces textes ont sensiblement modifié les conditions dans lesquelles la commune exerce ses compétences. Sans remettre en cause le statut ni la fonction politique, civique et sociale de la commune dans la vie nationale, les nouveaux textes ont institué une nouvelle configuration de la décentralisation. Les compétences des collectivités territoriales sont classées, sur la base du principe de subsidiarité¹, en trois catégories, à savoir des compétences propres, des compétences partagées avec l'État et des compétences qui pourront leur être transférées par ce dernier.

Aussi, dans la nouvelle configuration de l'organisation territoriale, la région se voit-elle attribuer le rôle prééminent par rapport aux autres collectivités territoriales dans les opérations de préparation et suivi des programmes de développement régional et les schémas régionaux d'aménagement du territoire et ce, dans le cadre du respect des compétences propres de ces collectivités². La commune garde un rôle de premier plan pour toute une série de compétences de proximité (encadré 1.1) : état civil, voirie communale, ordures ménagères, eaux usées, éclairage public, équipements, urbanisme, etc. En matière de planification, la nouvelle terminologie est révélatrice : en remplacement du « Programme communal de développement », la loi organique établit désormais le « Plan d'action de la commune », quoique le processus d'élaboration reste inchangé.

Encadré 1.1. **Les attributions du conseil de la commune**

Selon l'article 77 de la loi organique n° 113-14, la commune est chargée, à l'intérieur de son ressort territorial, des missions de prestation des services de proximité aux citoyens. A ainsi, et sur la base du **principe de subsidiarité**, la commune exerce des compétences *propres*, des compétences *partagées* avec l'État et des compétences qui lui sont *transférables* par ce dernier.

Les compétences propres de la commune

Tout d'abord, la commune met en place, sous la supervision du président de son conseil, un plan d'action de la commune et œuvre à son suivi, son actualisation et son évaluation. Ce plan fixe, pour six années, les actions de développement que la commune prévoit de réaliser ou auxquelles elle prévoit de participer sur son territoire. Ainsi, la commune crée et gère les services et équipements nécessaires à l'offre des services de proximité aux citoyens dans plusieurs domaines, notamment la distribution de l'eau potable et de l'électricité, le transport public urbain, l'éclairage public, l'assainissement liquide et solide et les stations de traitement des eaux usées, et les marchés communaux.

De même, et sous réserve des lois et règlements en vigueur, la commune exerce des compétences en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire. En matière de coopération internationale, la commune peut conclure des conventions avec des acteurs internationaux et recevoir des financements après accord des pouvoirs publics nationaux. Toutefois, aucune convention ne peut être passée entre une commune et un État étranger.

Les compétences partagées avec l'État

La commune exerce des compétences partagées avec l'État dans les domaines suivants :

- le développement de l'économie locale et la promotion de l'emploi ;

Encadré 1.1. Les attributions du conseil de la commune (suite)

- la préservation du patrimoine local et son développement ;
- la mise en œuvre des mesures nécessaires à la promotion et l'encouragement des investissements privés (réalisation des infrastructures et des équipements, contribution à la mise en place de zones d'activité économique et à l'amélioration des conditions de travail des entreprises).

À cet effet, la commune peut contribuer à diverses actions, telles que la création des maisons de jeunes, de foyers féminins, de maisons de bienfaisance, de maisons de retraite, de centres d'accueil sociaux, de complexes culturels et sportifs, de bibliothèques ; la protection de l'environnement ; l'entretien des écoles et des dispensaires, la réalisation et l'entretien des routes et des pistes communales ; et la mise à niveau et la valorisation touristique des médinas et des sites et monuments historiques.

Il est à noter que les compétences partagées entre la commune et l'État sont exercées par voie contractuelle, que ce soit à l'initiative de l'État ou sur demande de la commune.

Les compétences transférées de l'État à la commune

Selon l'article 90 de la loi organique n° 113-14, les domaines des compétences transférées de l'État à la commune sont fixés sur la base du principe de subsidiarité. Ces domaines comprennent notamment :

- la protection et la restauration des monuments historiques, du patrimoine culturel et la préservation des sites naturels ;
- la réalisation et l'entretien des ouvrages et équipements hydrauliques de petite et moyenne envergure.

Aussi, d'après l'article 90 de la loi organique précitée, le transfert des compétences de l'État à la commune se fera-t-il en tenant compte des principes de progressivité dans le temps et de différenciation dans l'espace entre les communes, en vertu d'une modification de la loi organique relative aux communes. De même, les pouvoirs publics consultent le conseil de la commune sur les politiques sectorielles intéressant la commune ainsi que sur les grands équipements et projets que l'État planifie de réaliser sur le territoire de la commune.

Ainsi, le conseil de la commune délibère sur les questions relevant des domaines suivants :

- les finances, la fiscalité et le patrimoine de la commune ;
- les services et les équipements publics locaux ;
- le développement économique et social ;
- l'urbanisme, la construction et l'aménagement du territoire ;

Encadré 1.1. Les attributions du conseil de la commune (suite)

- les mesures sanitaires, l'hygiène et la protection de l'environnement ;
- l'organisation de l'administration de la commune ;
- la coopération et le partenariat.

Source : Royaume du Maroc (2015c).

Les lois organiques relatives aux communes ont été pensées pour mettre en œuvre le principe de subsidiarité et permettre aux communes d'exercer leurs compétences de manière autonome, notamment en matière d'équipements collectifs et de services de proximité. Pour ce faire, l'organisation des collectivités territoriales a pour vocation d'apporter plus d'efficacité, de flexibilité et de transparence nécessaires à l'action publique locale. Ces évolutions de fonctionnement doivent aller de pair avec un renforcement des capacités institutionnelles, managériales et financières des entités locales afin que les élus puissent mener leurs missions à bien.

Des règles internes de fonctionnement des communes du Maroc pour une gestion et une transparence renforcées

Les communes au Maroc sont soumises, pour leur quasi-totalité³, à un régime de droit commun. Les affaires de la commune sont gérées par un conseil communal dont les membres sont élus au suffrage universel direct⁴. La durée du mandat des conseillers communaux est de six ans. Le nombre des conseillers communaux à élire varie de 11 à 61, en fonction du nombre d'habitants de la commune. Pour les communes à arrondissements, ce nombre varie de 81 à 131⁵.

Les organes du conseil communal

Pour exercer les compétences qui lui sont dévolues par la loi, le conseil communal dispose des organes nécessaires, à savoir : un bureau, des commissions permanentes et un secrétaire du conseil. Une fois élu, le conseil communal procède à l'élection d'un bureau, composé d'un président et de plusieurs vice-présidents⁶, qui constitue l'organe exécutif de la commune. Les membres du bureau assistent le président du conseil dans ses fonctions⁷.

Pour assurer l'étude des questions et la préparation des affaires à soumettre à l'examen et au vote de l'assemblée plénière du conseil communal, la loi organique prévoit la constitution de *commissions permanentes*, chargées respectivement d'examiner, entre autres, le budget, les affaires financières et la programmation, ainsi que les services publics et les prestations. Le règlement intérieur du conseil fixe le nombre de ces commissions permanentes, leur dénomination, leur objet et les modalités de leur composition, sachant bien que leur nombre doit être de 2 au moins et 5 au plus⁸.

Le président de chaque commission et son adjoint sont élus par le conseil, parmi les membres de la commission, à la majorité relative⁹. Le conseil peut constituer, le cas échéant, des *commissions thématiques provisoires* pour examiner des questions déterminées. Les travaux de ces commissions thématiques provisoires prennent fin par le dépôt de leur rapport auprès du président du conseil pour le soumettre au conseil pour délibération. Les commissions permanentes ou thématiques provisoires ne peuvent exercer aucune attribution dévolue au conseil ou à son président. En plus des organes cités précédemment, le conseil communal procède à l'élection parmi ses membres, en dehors des membres du bureau, à la majorité relative des membres présents, d'un *secrétaire*, chargé de la rédaction et de la conservation des procès-verbaux des séances. Le secrétaire du conseil signe aussi, avec le président, les procès-verbaux des séances et les délibérations. Un *secrétaire adjoint* est élu, dans les mêmes conditions, pour assister le secrétaire dans ses fonctions et le remplacer en cas d'absence ou d'empêchement.

L'étude des modalités de fonctionnement de la commune permet de constater les améliorations apportées au fonctionnement de l'institution communale, afin qu'elle puisse être plus flexible et mieux répondre aux requêtes des conseillers communaux et des citoyens.

Les modalités de fonctionnement de la commune

Les réformes successives du régime juridique de la commune ont apporté de nombreuses améliorations aux modalités de fonctionnement de l'institution communale. Cela concerne essentiellement le régime des réunions et des délibérations du conseil de la commune recueilli dans le règlement intérieur du conseil.

En principe, le conseil communal se réunit, sur convocation écrite de son président comportant l'ordre du jour, obligatoirement trois fois par an en session ordinaire, au cours des mois de février, mai et octobre. La session d'octobre est consacrée, essentiellement, à l'examen et au vote du projet de *budget* de la commune. Par ailleurs, le président peut aussi convoquer le

conseil en session extraordinaire, lorsque les circonstances l'exigent, soit à son initiative, soit lorsque l'autorité administrative locale compétente ou le tiers des membres en exercice lui en font la demande, incluant les questions à soumettre à l'examen du conseil. Le président du conseil communal établit, avec la collaboration des membres du bureau, l'ordre du jour des sessions et le communique à l'autorité administrative locale compétente, qui peut y faire inscrire les questions supplémentaires qu'elle entend soumettre à l'examen du conseil. De même, tout conseiller ou groupe de conseillers peut proposer par écrit au président l'inscription à l'ordre du jour des sessions de toute question entrant dans les attributions du conseil.

Le refus d'inscription de toute question ainsi proposée doit être motivé et notifié sans délai aux parties intéressées. Ce refus doit, aussi, être porté à la connaissance de l'assemblée à l'ouverture de la session, qui en prend note sans débat et doit être dûment porté sur le procès-verbal de la séance.

Par ailleurs, comme autre nouveauté il convient de souligner que l'article 38 de la loi organique précise que les pétitions présentées par les citoyens et les associations sont obligatoirement inscrites à l'ordre du jour de la session ordinaire suivant la date à laquelle le bureau du conseil les déclare recevables, conformément aux dispositions de l'article 125 de ladite loi.

Selon l'article 123 de la loi organique n° 113-14 relative aux communes, les citoyennes et les citoyens pétitionnaires doivent satisfaire aux conditions suivantes :

- être des résidents de la commune concernée ou y exercer une activité économique, commerciale ou professionnelle ;
- satisfaire aux conditions d'inscription sur les listes électorales ;
- avoir un intérêt direct commun dans la présentation de la pétition ;
- le nombre des signataires ne doit pas être inférieur à 100 citoyens ou citoyennes pour les communes dont le nombre des habitants est inférieur à 35 000 et 200 citoyens ou citoyennes pour le reste des communes ;
- le nombre des signataires ne doit pas être inférieur à 400 citoyens ou citoyennes pour les communes dotées du régime d'arrondissements.

Toutefois, le conseil communal délibère, sous peine d'annulation, uniquement sur les questions inscrites à l'ordre du jour. Le président, ou à défaut l'autorité administrative locale ou son délégué assistant à la séance, peut donc s'opposer à la discussion de toute question non inscrite audit ordre du jour.

Selon l'article 43 de la loi organique, les délibérations du conseil sont prises à la majorité absolue des suffrages exprimés, à l'exception de certaines questions, où la majorité absolue des membres du conseil en exercice est requise lors du premier vote. C'est le cas des délibérations portant sur le plan d'action de la commune, la création des sociétés de développement local, les modes de gestion des services publics, le partenariat avec le secteur privé et les contrats relatifs à l'exercice des compétences partagées avec l'État ou transférées par ce dernier à la commune.

Les séances plénières du conseil communal sont publiques et leurs ordres du jour et dates sont affichés au siège de la commune. Selon l'article 33 de la loi organique relative aux communes, le gouverneur de la préfecture ou de la province ou son représentant assiste aux séances du conseil. Par ailleurs, le conseil peut décider, sans débat, de se réunir en séance non ouverte au public, à la demande de son président ou de celle du tiers des membres. De même, le conseil communal siège d'office à huis clos à la demande du président du conseil de la commune, qui peut invoquer la menace à l'ordre public. Toutefois, les fonctionnaires et agents de l'État ou des établissements publics en fonction sur le territoire de la commune peuvent être appelés à participer, à titre consultatif, aux travaux du conseil. Leur convocation a lieu par l'intermédiaire de l'autorité administrative locale.

Si le nouveau mode de fonctionnement de la commune favorise la concertation dans le but d'améliorer les réponses apportées aux besoins quotidiens des administrés, cela est vrai aussi du rôle dévolu aux élus communaux, qui doit permettre la mise en œuvre d'une démocratie citoyenne et participative.

Le rôle central des élus communaux dans la promotion de la démocratie locale

Les élus communaux jouent un rôle important dans la gestion des affaires publiques locales. Quatre fonctions essentielles leur incombent : la représentation, la gestion, le contrôle et la médiation.

Le premier rôle que doivent exercer les membres du conseil communal est celui d'agir en tant que représentants de la population. Les membres du conseil communal doivent, dans l'exercice de leur charge, s'efforcer de représenter les citoyens qui les ont élus au meilleur de leur intérêt.

À cet effet, ils assistent obligatoirement aux sessions du conseil¹⁰, et exercent leur rôle délibérant lors des séances plénières ou au sein des

commissions permanentes du conseil. Chaque membre du conseil communal doit appartenir à l'une des commissions permanentes constituées par le conseil et il a le droit d'assister aux travaux des autres commissions. L'exercice du rôle délibératif de l'élu local lui permet de discuter et de faire des propositions afférentes aux points inscrits à l'ordre du jour, à la fois dans les réunions des commissions et lors des séances plénières. Cela lui offre, aussi, l'opportunité de soulever les problèmes et les préoccupations des citoyens de la commune. Son plaidoyer en ce sens peut prendre des formes concrètes, à travers la demande d'inscription de points dans l'ordre du jour des sessions ou les questions orales adressées au président de la commune. Le droit de vote lors des délibérations communales est l'expression suprême de cette mission de représentation. L'élu communal exerce sa mission de représentation en veillant sur l'intérêt général, dans le cadre des missions qui lui sont conférées par la loi et dans la limite des compétences de la commune. Cependant, l'élu communal ne peut exercer convenablement sa mission de représentation sans être en contact permanent avec les citoyens de sa commune à travers des échanges ayant pour objectifs l'information et la sensibilisation ou des séances de consultation. Toutefois, la nature de ces échanges est fonction du mode de scrutin. Ils sont plus personnels dans les communes où l'élection se fait sur la base du scrutin uninominal (population inférieure ou égale à 35 000 habitants) que dans celles où le scrutin de liste est appliqué (population supérieure à 35 000 habitants et conseils d'arrondissement)¹¹.

La responsabilité de gestion incombe principalement au bureau du conseil communal, qui se compose du président et des vice-présidents. En effet, la gestion de la commune au quotidien est assurée par le président et ses adjoints élus par leurs pairs lors de la première réunion du conseil communal suivant les élections.

Le contrôle est une composante essentielle de la vie d'une commune et des fonctions d'un élu local. En plus des contrôles externes exercés par différents organes¹², des contrôles s'exercent en interne dans la commune.

Le « contrôle interne » peut être défini comme un outil managérial ayant pour fonction d'aider les entités à atteindre leurs principaux objectifs et à maintenir et améliorer leur performance.

Le COSO (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission), qui publie les référentiels internationaux en matière de contrôle interne, définit le « contrôle interne » par cinq composantes (ou éléments) en interaction les unes avec les autres.

Encadré 1.2. Les composantes du contrôle interne selon le COSO

Le « système de contrôle interne » doit reposer sur un environnement de contrôle sain, qui inclut les éléments suivants : les valeurs éthiques de l'entité, inscrites dans un code de conduite ; les politiques et pratiques en matière de ressources humaines, déterminées en fonction de ces valeurs éthiques ; les pouvoirs et responsabilités de chacun, qui doivent être clairement définis ; enfin, les membres de l'entité doivent posséder les connaissances et compétences nécessaires à l'accomplissement de leurs tâches.

L'évaluation des risques, donnée fondamentale de tout système de contrôle interne, exige la fixation préalable d'objectifs. Les risques susceptibles d'avoir une incidence sur la réalisation de chaque objectif de l'entité doivent être identifiés au terme d'un processus continu et itératif. Une fois identifiés, ils doivent être analysés et évalués en fonction de deux critères : leur probabilité d'occurrence et leur impact.

Un système de normes, procédures et outils de contrôle permettant de s'assurer de la maîtrise des risques auxquels est exposée l'entité doit être mis en place. Les mesures prises dans le cadre des activités de contrôle sont, par exemple, l'observation, la comparaison, l'approbation, la coordination, la vérification, l'autorisation, le rapprochement, la supervision, la séparation des fonctions mais aussi des outils tels qu'un organisme, une fiche de poste, un tableau de bord.

Il est nécessaire de disposer d'une information pertinente, fiable et diffusée au moment opportun aux personnes qui en ont besoin pour leur permettre d'assumer leurs responsabilités. Les besoins en information ainsi que les systèmes d'information doivent évoluer en fonction des changements de l'environnement.

Enfin, un processus de surveillance permanente et de pilotage du contrôle interne doit être mis en place. Il doit être doublé de la réalisation d'évaluations ponctuelles portant sur l'efficacité et l'efficience du contrôle interne.

Source : OCDE (2016a).

Le président et les membres du bureau du conseil communal prennent ainsi les mesures nécessaires à la gestion des affaires de la commune et en assurent le contrôle¹³. Par ailleurs, eux-mêmes exercent leurs attributions sous le contrôle des autres membres du conseil communal.

Les modalités du contrôle exercé par les élu(e)s du conseil communal sur le président et ses adjoints sont fixées par la loi organique relative aux communes. Ainsi, les membres du conseil de la commune peuvent adresser, à titre individuel ou par le biais du groupe auquel ils appartient, des questions écrites au président du conseil sur toute affaire concernant les

intérêts de la commune. Ces questions sont inscrites à l'ordre du jour des sessions du conseil et une séance de chaque session est réservée à la réponse à ces questions. Les modalités de publicité des questions et réponses sont fixées par le règlement intérieur du conseil¹⁴. Ainsi, le conseil de la commune peut constituer, à la demande de la moitié au moins des membres en exercice, une commission d'enquête sur une question intéressant la gestion des affaires de la commune¹⁵, comme le fait la Ville de Paris à travers des missions d'information et d'évaluation de l'efficacité et de la pertinence des services publics (encadré 1.3).

Encadré 1.3. Les missions d'information et d'évaluation de la Ville de Paris

Depuis 2008, les missions d'information et d'évaluation (MIE) permettent aux élus parisiens d'évaluer les politiques déployées par la collectivité parisienne au service des usagers afin de s'assurer de leur pertinence et de leur efficacité. Les MIE visent à l'amélioration du service rendu et au souci de performance des services parisiens.

Ces missions pluralistes sont composées de 15 conseillers de Paris désignés à la représentation proportionnelle des groupes politiques. Encadrées par la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, elles disposent de six mois pour analyser une question d'intérêt communal ou départemental, ou procéder à l'évaluation d'un service public. La présidence est assurée par un membre du groupe qui a suggéré la mise en œuvre de la mission, la fonction de rapporteur revenant au représentant d'une tendance opposée.

Source : Mairie de Paris (s.d.).

Les modalités de constitution de ces commissions d'enquête et leurs modes de fonctionnement sont fixés par le règlement intérieur du conseil.

Une fois constituée, la commission d'enquête dispose d'un délai d'1 mois pour établir son rapport de mission, qui est débattu par le conseil, lequel décide d'en adresser copie à la cour régionale des comptes. Par ailleurs, les membres du conseil communal interpellent le président et ses adjoints sur la gestion des affaires de la commune, au cours des débats au sein des commissions ou lors des séances plénières du conseil. En pratique, les élus communaux, notamment ceux de la minorité, recourent parfois à d'autres moyens pour se faire entendre et attirer l'attention sur certains aspects de la gestion de la commune, comme les demandes d'envoi de mission d'inspection, adressées directement ou via la presse écrite ou électronique, aux autorités de tutelle ou à la cour régionale des comptes.

Par ailleurs, dans le cadre de la gestion déléguée de services, il est interdit à tout membre du conseil de la commune « d'exercer, de manière générale, toute activité pouvant conduire à un conflit d'intérêts, soit à titre personnel, soit comme actionnaire ou mandataire d'autrui, soit au bénéfice de son conjoint, ses ascendants ou descendants »¹⁶. Pour aider les élus locaux dans l'exercice de leurs fonctions et prévenir tout conflit d'intérêts, il est possible d'édicter des lignes directrices à destination des élus comme l'a réalisé le département du Nord de la France avec son Guide des élus représentant le Département au sein des organismes associés (encadré 1.4).

Encadré 1.4. Extrait du Guide des élus représentant le Département au sein des organismes associés (Département du Nord, France)

« Mettre en œuvre une gestion financière efficace du Département, contribuer à une meilleure efficacité des politiques publiques départementales, tels sont les objectifs qui relèvent de notre responsabilité d'élus. En tant que représentants du Conseil départemental, certains d'entre vous siègent dans les différentes instances de gouvernance des organismes associés, structures auxquelles le Département du Nord apporte un soutien financier conséquent pour la mise en œuvre opérationnelle de missions de service public. Ce guide pratique a été conçu afin de vous permettre de mieux appréhender l'environnement juridique, administratif et financier parfois complexe de ces structures. (...)

Quels sont les droits et devoirs des élus représentant le Département au sein des organismes associés ?

La récente loi du 31 mars 2015 a institué une charte de l'élu local. Celle-ci fournit un cadre de référence pour les pratiques à adopter par les élus locaux durant leur mandat. Ainsi, cette charte prévoit que l'élu exerce ses fonctions avec « impartialité, diligence, probité et intégrité ». Elle insiste notamment sur la prévention des conflits d'intérêts ainsi que sur l'assiduité aux réunions de l'organe délibérant et des instances au sein desquelles l'élu a été désigné. Les administrateurs ont le droit d'obtenir tous les documents et informations nécessaires à l'accomplissement de leurs missions. Ce sont les statuts qui prévoient les règles relatives à la convocation des administrateurs aux conseils d'administration. Ces règles peuvent mentionner l'obligation d'informer, de manière complète et préalable, les administrateurs sur les affaires mises à l'ordre du jour des séances du conseil d'administration. Cette communication doit généralement avoir lieu entre 7 et 15 jours avant le conseil. Cette information est indispensable pour permettre aux administrateurs de participer de manière éclairée à la prise de décision. En outre, les élus peuvent solliciter l'aide des services de l'administration départementale pour analyser ces informations en profondeur et préparer en amont le conseil d'administration. »

Source : Département du Nord (2015), « Guide des élus représentant le Département au sein des organismes associés », Direction du pilotage, de l'organisation, du contrôle de gestion et de l'évaluation, Lille.

L'un des rôles de l'élu communal est celui d'intermédiaire ou médiateur qui établit une communication dans son sens le plus large avec son environnement sociétal. Qu'il soit animé ou non par l'objectif de réélection, l'élu communal, notamment lorsqu'il est président ou membre du bureau, est amené à établir des contacts fréquents et directs avec les différents milieux organisés, et avec les habitants en général, dans la commune. L'écoute active des problèmes et demandes de la société locale fait partie du quotidien des responsables de la gestion des affaires de la commune, comme le montre l'Office de consultation publique de Montréal (encadré 1.5).

Encadré 1.5. L'approche de l'Office de consultation publique de Montréal (OCPM)

Une approche active se détermine au moment de la conception de la démarche de consultation. Elle débute par une cartographie des personnes et groupes concernés par l'enjeu de la consultation et par une évaluation des différentes entraves à la participation. Ces dernières peuvent être de plusieurs ordres, notamment :

- la méfiance à l'égard des décideurs ;
- le manque d'information ;
- le manque de disponibilité ;
- la distance et l'accessibilité des lieux de consultation ;
- le désintérêt ;
- la complexité des formes de participation ;
- le sentiment d'exclusion.

À l'évidence, il n'existe pas de forme de participation qui s'adresse à tous. Il faut donc se tourner vers une approche multicanal. Ci-après figurent des exemples d'activités participatives organisées dans le cadre du processus de consultation de l'Office de consultation publique de Montréal (OCPM) sur la réduction de la dépendance aux énergies fossiles.

Auditions publiques d'opinions

Par ce biais, traditionnellement utilisé par l'OCPM, des citoyens ou des groupes s'inscrivent pour présenter devant une commission leurs opinions concernant le thème débattu. Ce type de participation est formel et permet une participation relativement experte. En revanche, il est peu flexible (lieu et horaire déterminés) et la présentation orale en public peut intimider certaines personnes.

Encadré 1.5. L'approche de l'Office de consultation publique de Montréal (OCPM) (suite)

Activités contributives citoyennes

Une trousse d'animation propose une démarche et met à disposition de l'information pour traiter du thème débattu. Cette formule est très facilement adaptable selon les groupes et peut prendre une dimension ludique. Elle ne présente pas de contrainte de lieu ni d'horaire. Cette approche a été testée avec succès auprès de groupes variés tels que des associations, cercles d'amis, écoles et parents d'élève, quel que soit leur niveau de maîtrise de la langue.

Plateforme de consultation en ligne

Un outil en ligne permet de se renseigner sur le thème de la consultation et de contribuer en exprimant des idées et des opinions. Il est ainsi plus facile de mobiliser un grand nombre de participants, notamment en ayant recours aux réseaux sociaux, les personnes ayant alors la possibilité de participer à tout moment et en tout lieu.

Marathon créatif

Des approches créatives peuvent être la meilleure façon de faire participer certains publics. Dans le cas du marathon créatif organisé par l'OCPM, l'objectif était d'obtenir la contribution de la communauté de l'innovation montréalaise. L'OCPM ayant peu de contacts dans ce milieu et une faible connaissance des pratiques de cette communauté, les groupes concernés ont été invités à concevoir eux-mêmes le mode de consultation. Il en est résulté une série d'événements apparentés à des hackathons, au cours desquels des équipes travaillaient à réaliser des prototypes de solution pour réduire la dépendance aux énergies fossiles. L'étape finale consistait en une présentation devant la commission et des représentants de la ville.

Source : Office de consultation publique de Montréal (s.d.).

La communication avec le milieu local est aussi l'occasion pour les élus communaux de faire connaître les activités et réalisations du conseil communal.

Les élus ont ainsi pour mission d'assurer des échanges d'information utiles et réguliers, d'assurer l'efficacité des processus de consultation et d'envisager d'impliquer les citoyens dans les processus de décision et production quand cela est possible et utile, conformément à la typologie conçue par l'OCDE (tableau 1.1).

Tableau 1.1. **Une échelle imaginaire des pratiques de participation selon l'OCDE : niveaux de participation des acteurs**

Information	Mettre l'information et les données à la disposition des autres parties Mieux informer et sensibiliser certains publics sur des sujets spécifiques Encourager les acteurs à se sentir concernés et à agir
Consultation	Tirer profit des commentaires, des impressions, de l'information et de l'expérience des acteurs, sans obligation de tenir compte de l'avis des acteurs dans la décision finale
Implication	Donner la possibilité de participer aux processus politiques, ce qui peut impliquer une influence des participants sur les décisions Intégrer le cas échéant des éléments de co-décision/co-production Viser à un équilibre des pouvoirs entre acteurs impliqués

Source : Tiré de l'OCDE (2015).

Un président du conseil communal aux fortes attributions

Les réformes successives de la charte communale, introduites depuis 2002, ont procédé à un élargissement des pouvoirs du président et, partant, un renforcement de son rôle et de sa responsabilité dans la gestion des affaires de la commune faisant de lui l'acteur central de la commune¹⁷.

Le président est en effet l'autorité exécutive de la commune non seulement parce qu'il préside le conseil communal, représente officiellement la commune dans tous les actes de la vie civile, administrative et judiciaire, dirige l'administration communale¹⁸ et veille sur les intérêts de la commune, conformément aux lois et règlements en vigueur, mais aussi du fait qu'il est chargé d'élaborer et exécuter le plan d'action de la commune et le budget, conclut les marchés de travaux, de fournitures ou de services et signe les conventions de coopération et partenariat.

Le président du conseil communal joue donc un rôle fondamental dans la vie de la commune et doit posséder des qualités essentielles pour pouvoir assumer convenablement ses missions, d'autant plus que dans la nouvelle approche initiée par la réforme du cadre juridique, institutionnel et financier des collectivités territoriales, l'action publique communale doit s'inscrire dans une perspective stratégique claire qui embrasse toutes ses composantes.

Cela implique notamment la définition préalable d'une stratégie qui associe tous les acteurs concernés par le développement du territoire de la collectivité. Cette stratégie doit s'incarner dans le plan d'action de la commune qui se traduit, à son tour, dans la programmation pluriannuelle des investissements publics.

Toutefois, dans les communes à arrondissements, comme dans le cas de la ville de Marrakech, le président du conseil communal partage quelques attributions avec le président du conseil d'arrondissement¹⁹. Par ailleurs, le président ne peut pas gérer seul les affaires de la commune au quotidien et il est secondé par des vice-présidents élus en même temps que lui et dont le nombre varie en fonction de la taille de la commune.

Conclusions préliminaires

1. Dans le cadre du processus de régionalisation, le rôle de la commune est recentré, à l'intérieur de son ressort territorial, sur les missions de prestation des services de proximité aux citoyennes et citoyens.
2. L'organisation du fonctionnement de la commune a été optimisée à travers la loi organique 113-14 de juillet 2015 pour assurer une plus grande efficacité et flexibilité dans les processus de concertation et délibération, et permettre d'améliorer les réponses apportées aux attentes formulées par les citoyens.
3. À travers leurs fonctions de représentation, gestion, contrôle et médiation, les élus communaux ont pour première fonction de représenter la population et de défendre ses intérêts.
4. Les élus communaux contribuent à l'activation des mécanismes de démocratie participative, à travers l'obligation qui leur est faite d'impliquer la société civile et les citoyens en général dans la préparation et la mise en œuvre des projets de développement local.
5. Le président du conseil communal est l'acteur central de la commune. Au-delà de son autorité exécutive, il se doit de veiller à associer l'ensemble des acteurs présents sur son territoire à l'élaboration d'une stratégie transversale de développement (le plan d'action communal).

Notes

1. La Constitution de juillet instaure le principe de subsidiarité par lequel les collectivités territoriales ont vocation à exercer l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à l'échelle de leur ressort. Le principe de subsidiarité est avant tout un principe de répartition de l'exercice des compétences au niveau territorial. Il signifie que le législateur doit confier l'exercice de telle ou telle compétence au niveau de collectivité le mieux adapté et le plus pertinent eu égard à cette compétence.
2. Ce rôle prééminent n'implique pas de tutelle de la région sur les autres catégories de collectivités territoriales.
3. La loi organique n° 113-14 relative aux communes prévoit des régimes particuliers dans les cas suivants : les six grandes villes (Rabat, Casablanca, Marrakech, Fès, Salé et Tanger) gérées par des conseils d'arrondissement ; les communes abritant des demeures royales (méchouars).
4. Conformément aux dispositions de la loi organique n° 59-11 relative à l'élection des membres des conseils des collectivités territoriales, promulguée par le dahir n° 1-11-173 du 21 novembre 2011, telle qu'elle a été modifiée et complétée par loi organique n° 34-15 du 16 juillet 2015.
5. Les conseillers communaux sont élus au scrutin uninominal à un tour pour les communes dont le nombre d'habitants est égal ou inférieur à 35 000, et au scrutin de liste à la représentation proportionnelle à un tour pour les communes de plus de 35 000 habitants et les conseils d'arrondissement.
6. Selon l'article 16 de la loi organique n° 113-14 relative aux communes, le nombre des vice-présidents varie de 3 à 10, selon le nombre des membres des conseils communaux.
7. Les membres du bureau sont solidaires du président : la cessation de fonction de ce dernier, pour quelque cause que ce soit, emporte de plein droit la dissolution du bureau (art. 71 de la loi organique n° 113-14).

8. La commune de Marrakech dispose d'un bureau composé d'un président et de dix vice-présidents, en plus de cinq commissions permanentes.
9. À noter que, selon l'article 27 de la loi organique, la présidence d'une commission permanente est réservée à l'opposition.
10. Article 67 de la loi organique n° 113-14 relative aux communes.
11. Voir supra.
12. Il s'agit notamment des autorités de tutelle, des Cours régionales des comptes, des tribunaux administratifs et de l'Inspection générale de l'administration territoriale.
13. Le président présente, au début de chaque session ordinaire, un rapport d'information au conseil sur les actes qu'il a accomplis dans le cadre des attributions qui lui sont dévolues.
14. Article 46 de la loi organique n° 113-14 relative aux communes.
15. Article 215 de la loi organique n° 113-14 relative aux communes.
16. Article 65 de la loi organique n°113-14 relative aux communes.
17. La charte communale interdit, depuis 2002, le cumul des fonctions de président du conseil communal avec celles de président de l'assemblée préfectorale ou provinciale et de président du conseil régional. Par ailleurs, depuis la loi n° 17-08 du 18 février 2009, les modalités d'élection du président du conseil communal ont été modifiées, notamment en limitant la compétition aux seules têtes de liste dans les communes de plus de 35 000 habitants. Ce nouveau mode de scrutin est conçu dans l'objectif de permettre au président du conseil de constituer une majorité homogène de nature à lui faciliter la tâche, d'autant que depuis 2002 le président est élu pour toute la durée du mandat communal, à savoir six années. L'article 70 de la loi organique relative aux communes de juillet 2015 a toutefois prévu la possibilité pour les deux tiers des membres en exercice du conseil de présenter, à l'expiration d'un délai de trois années du mandat du conseil, une requête demandant au président de présenter sa démission. Si le président refuse de démissionner, le conseil peut demander, au terme d'une délibération approuvée par les trois quarts des membres en exercice, au gouverneur de la préfecture ou de la province de saisir le tribunal administratif compétent pour exiger la révocation du président. Le tribunal statue sur la demande dans un délai de 30 jours.
18. Le président du conseil communal exerce les attributions en matière de police administrative dans les domaines de l'hygiène, la salubrité, la tranquillité publique et la sûreté des passages dans les rues et voies publiques, alors que les missions de maintien de l'ordre et de la sécurité

publics restent de la compétence des agents d'autorité (article 110 de la loi organique n° 113-14 relative aux communes).

19. Notamment dans les domaines de l'urbanisme et de la police administrative.

Chapitre 2.

Les élus locaux en tant que décideurs dans l'élaboration des politiques publiques locales

L'objectif prépondérant des dernières réformes de la décentralisation est de faire des politiques publiques locales des projets de mobilisation territoriale dont l'impulsion et la responsabilité n'incombent plus uniquement à l'État mais qui mettent en évidence de nouvelles démarches, où les collectivités territoriales initient de manière autonome ou du moins contribuent substantiellement à la définition et la mise en œuvre de telles politiques.

Cette nouvelle vision de l'action publique locale, dont les nouveaux outils sont le projet, la proximité, l'interaction, la négociation, la collaboration, la participation, la communication, l'efficacité et l'efficience, doit s'accompagner d'un processus de modification des comportements et des pratiques des acteurs locaux.

Cette gouvernance des politiques locales est inégalement accessible selon les ressources et les capacités de chaque collectivité territoriale et des différences de situation de grande ampleur sont observées entre le monde urbain et le monde rural.

La complexité des politiques publiques locales exige des communes et des élus des outils de connaissance, de prévision et d'action appropriés. Les relations des élus avec l'administration communale et les organisations de la société civile revêtent, en ce sens, une importance cruciale ; cela est d'autant plus vrai que les collectivités locales sont appelées à améliorer les prestations de service public aux citoyens, tout en associant ces derniers au processus de prise de décision.

Les relations des élus avec l'administration communale et les organisations de la société civile

Pour accomplir leur mission, les élus de la commune doivent mettre à profit les compétences de l'administration communale et organiser la concertation et la participation de la société civile de manière à assurer la pertinence des politiques publiques.

Les relations entre le conseil élu et l'administration communale

L'administration communale constitue l'un des principaux leviers dont disposent les élus pour accomplir leur mission. Du mode de gestion du personnel communal¹ dépendent largement l'efficacité et l'efficience attendues de l'administration locale. La mobilisation des potentialités humaines existantes et leur valorisation à travers leur affectation judicieuse en fonction d'une organisation basée sur une vision intégrée des différentes tâches à assumer et sur une coordination horizontale et verticale constituent, en effet, les conditions d'une utilisation optimale des ressources humaines dont disposent les communes.

L'administration communale a plusieurs défis à relever, parmi lesquels la répartition des tâches et l'organisation du travail au sein de l'administration communale. Cependant, dans beaucoup de communes, les postes de responsabilité sont susceptibles d'être confiés à des agents qui n'ont ni le grade ni les aptitudes requises pour exercer ces fonctions. De telles pratiques entament la qualité des services et prestations rendus aux citoyens. Cela est d'autant plus le cas que l'organisation de l'administration communale repose généralement sur des organigrammes inadaptés aux différentes missions confiées aux communes.

En conséquence, pour permettre une mise à niveau de l'administration communale, les responsables communaux s'emploient à mettre en œuvre une restructuration de leurs services, sur la base d'un modèle d'organigramme établi par le ministère de tutelle dans l'objectif de définir des structures organisationnelles adéquates, souples et favorisant la transversalité².

La nouvelle structure organisationnelle doit, d'abord, refléter les principales missions et objectifs poursuivis par la commune et être suffisamment souple pour permettre d'appréhender les changements. C'est dans cet état d'esprit que la Mairie de Marrakech a réalisé une mise à niveau de la commune, de manière à améliorer le niveau de performance administrative à travers une nouvelle organisation des responsabilités et des formations appropriées (encadré 2.1).

Encadré 2.1. La mise à niveau de l'administration de la commune de Marrakech

La commune de Marrakech compte, au total, 2 377 fonctionnaires, répartis comme suit :

	Nombre	%	% femmes	% hommes
Cadres supérieurs (échelles 10 et 11)	434	18.26	34.40	65.60
Cadres moyens (échelles 8 et 9)	252	10.60	49.67	50.33
Niveaux inférieurs	1 691	71.14	19.64	80.36
Total	2 377	100	26.21	73.79

La gestion du personnel communal souffre d'une pléthore de services et directions qui ne sont pas toujours opérationnels, avec un manque de communication et de cohérence dans l'action.

On note en outre une division inadéquate du travail et un déséquilibre dans la répartition des tâches.

Cet organigramme, adopté en 2010, ne définit pas clairement les rôles et responsabilités des différentes structures administratives, ce qui influe négativement sur la qualité des prestations et le niveau de performance des services.

Un nouvel organigramme a été présenté le 15 décembre 2016 puis adopté par le conseil communal lors de sa session ordinaire de février 2017. Il regroupe les structures administratives en réduisant le nombre de divisions de 26 à 12.

Conscient des enjeux d'une meilleure gestion des ressources humaines, le conseil communal projette de faire de la mise à niveau de l'administration communale l'un des grands axes du programme d'action de la commune pour la période 2017-22.

Parmi les mesures proposées figurent notamment : l'élaboration d'un cadre référentiel des emplois et compétences comme clé du pilotage des ressources humaines et outil qualitatif de base, avec pour objectif d'ajuster les compétences aux exigences de la politique de mobilité interne, de formation et de recrutement ; l'élaboration d'un schéma directeur de formation du personnel communal en vue du renforcement des capacités et des compétences ; et l'évaluation du rendement du personnel.

Source : Commune de Marrakech (2016).

La nouvelle structure doit par ailleurs définir clairement les rôles et missions de supervision ou d'exécution confiés aux différents services afin d'éviter les chevauchements et dédoublements fonctionnels. Elle doit aussi éviter le cloisonnement en favorisant la transversalité à travers la concertation entre services. Enfin, l'action sur le plan du facteur humain doit chercher un haut degré d'engagement du personnel, à tous les niveaux, envers les missions et objectifs dont il a la responsabilité³.

En ce sens, les responsables communaux doivent, tout d'abord, favoriser la concertation et le dialogue avec le personnel concernant l'élaboration des objectifs, la formulation des plans d'action et la mise en œuvre des moyens pour atteindre ces objectifs, et l'évaluation des performances et des résultats. Cette coordination verticale doit s'accompagner d'une coordination horizontale, à travers une communication et une concertation entre les différents services pour une meilleure convergence dans l'action comme illustré par le programme La Transfo de la Mairie de Paris, qui vise à développer la co-conception entre les services de la ville et avec les usagers (encadré 2.2).

Encadré 2.2. La modernisation de l'administration à la Ville de Paris

La ville de Paris a fait de la modernisation de l'administration une priorité de la mandature, tant en interne qu'en externe.

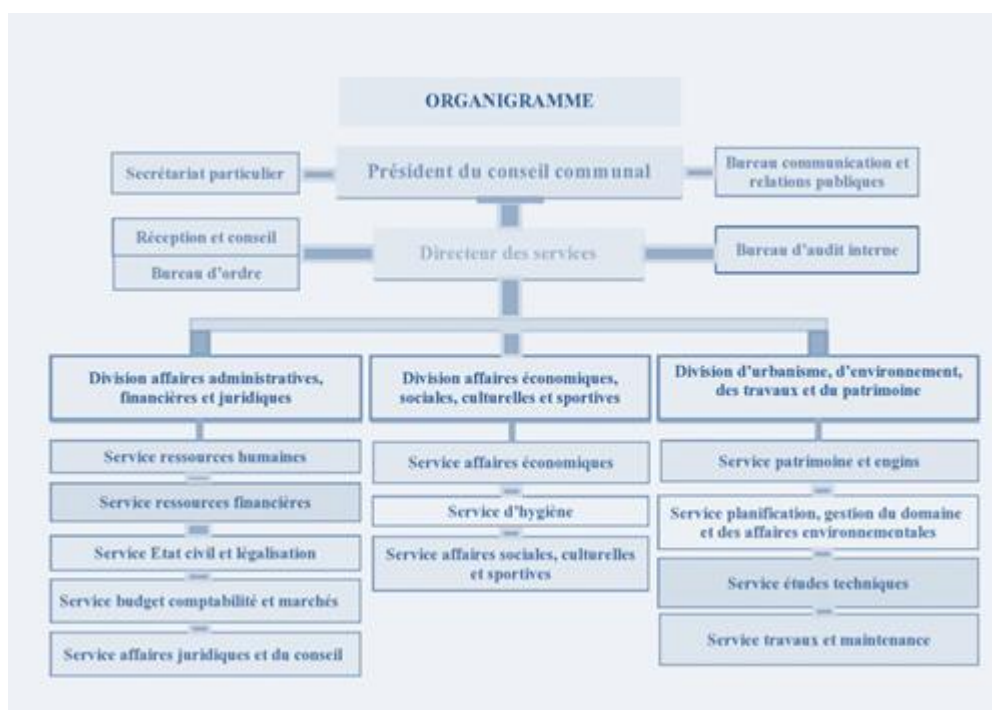
Pour se moderniser, elle innove en construisant ses services publics non seulement avec ses usagers mais aussi avec ses agents. Avec l'innovation participative, la Ville de Paris passe d'une logique de coordination à une logique de coopération : il s'agit de jouer la carte de l'intelligence collective, de la co-conception entre les services et avec les usagers.

Lancée pour tester de nouvelles manières de travailler et concevoir des solutions innovantes afin d'améliorer le service public et les modes de fonctionnement internes, le programme La Transfo, débuté en octobre 2016, s'inscrit pleinement dans cette perspective. Ce programme, mené en partenariat avec la 27^{ème} région, réunit 20 agents d'horizons différents (direction, catégorie, genre, personnel administratif ou technique) qui se réunissent 2 à 3 jours par mois pour travailler sur des thématiques précises (en relation avec les usagers ou portant sur des problématiques internes), grâce à une méthodologie innovante (co-conception, nouveaux outils, méthode agile, etc.) et avec l'aide de designers de services publics. Ils ont à ce stade travaillé sur la carte citoyenne, la gestion des pieds d'arbre et sont en train de réfléchir sur la question des éco-gestes. En intégrant ces différentes méthodes de travail, La Transfo vise à préfigurer le laboratoire de l'innovation interne, qui constituera un véritable vivier de ressources pour l'ensemble des services de la ville.

Source : LA TRANSFO (blog), <http://latransfo.la27eregion.fr>.

Conformément à l'organigramme classique des communes (graphique 2.1), l'administration communale comprend obligatoirement une direction générale ou une direction des services⁴. Le directeur général ou le directeur des services assiste le président du conseil dans l'exercice de ses attributions. Il est chargé, sous la responsabilité et le contrôle du président, de la supervision de l'administration de la commune, de la coordination du travail administratif au sein des services et de veiller au bon fonctionnement⁵.

Graphique 2.1. **Organigramme d'une commune : le cas de la commune d'Ahfir**



Note : Ahfir est une commune située au nord-est du Maroc, à la frontière avec l'Algérie. Elle se trouve à 20 km de la mer Méditerranée et à 110 km de la ville de Melilla. Elle est située respectivement à 37 km et 20 km des villes d'Oujda et de Berkane et relève de la province de Berkane, au sein de la Wilaya d'Oujda. Sa population est estimée à 19 500 habitants (recensement de 2014), dont 60 % de jeunes (18 à 25 ans). Cette population est répartie sur une superficie de 5 km².

Source : Commune d'Ahfir, Site web de la commune, www.ahfircommune.com/ (en arabe et en français).

De même, le président du conseil peut, sous sa responsabilité et son contrôle, donner délégation de sa signature au directeur général ou au directeur, selon le cas, dans le domaine de la gestion administrative. Il peut également, sur proposition du directeur général ou du directeur, donner délégation de sa signature aux chefs des divisions et services de l'administration de la commune.

Dans le domaine financier, le président du conseil peut, sous sa responsabilité et son contrôle, donner délégation au directeur général ou au directeur, selon le cas, aux fins de signer les documents relatifs à l'ordonnancement des recettes et dépenses de la commune.

Les relations de la commune avec la société civile

Avec l'avènement de Mohammed VI, un 'nouveau concept de l'autorité' qui « exige le contact direct avec les citoyens et un traitement sur le terrain de leurs problèmes en les associant à la recherche de solutions appropriées » a été mis en avant dès octobre 1999⁶. Le discours royal du 30 juillet 2000 précise bien que l'objectif est de réconcilier le citoyen avec l'administration et de servir le développement, car « il n'y a point (...) de développement sans paix sociale, ni de démocratie locale sans contact quotidien avec le citoyen et sans sa participation »⁷.

Par cette nouvelle philosophie de l'action, il s'agit de bâtir un nouveau cadre pour la gestion des affaires publiques, basé sur la reconnaissance de la pluralité des acteurs et des initiatives et une redéfinition des liens entre associations et autorités locales. Ainsi, les collectivités locales seront dorénavant constamment incitées par le pouvoir central à emprunter la voie de la concertation et de la coopération avec les acteurs de la société civile⁸. Ces derniers sont désormais considérés comme un partenaire incontournable des collectivités locales et de l'État.

Cette démarche a vocation à renforcer la qualité et la pertinence des politiques publiques locales, conformément à l'intention ayant guidé par exemple la création des conseils locaux pour les citoyens en Amérique latine (encadré 2.3).

Encadré 2.3. Les conseils locaux pour les citoyens en Amérique latine

Depuis les années 1980, les gouvernements d'Amérique latine ont développé une nouvelle relation avec leurs citoyens afin qu'ils puissent participer plus activement au processus décisionnel. Ils ont réalisé cela, en partie, en créant des conseils citoyens locaux.

Bien que les conseils locaux prennent des noms et des formes différentes dans toute la région, ils partagent des caractéristiques communes. Généralement, ils regroupent différents pans de la société civile, tels que les universitaires, les organisations civiles ou communautaires et le secteur privé, qui rejoignent les autorités politiques locales en une seule entité où ils travaillent conjointement à la conception de politiques publiques ou de programmes de développement.

Ils partagent aussi généralement un objectif commun de renforcement de la démocratie et de la qualité et réactivité des politiques publiques au niveau local.

Dans certains cas, la création des conseils locaux est prescrite par la Constitution (comme par exemple dans le cas de la Constitution du Pérou - titre IV, chapitre XIV sur la décentralisation) ou une loi nationale (par exemple, le Mexique et sa loi nationale sur l'eau exigeant la création de conseils de bassin), tandis que dans d'autres cas ils ont émergé à l'initiative des gouvernements locaux et des citoyens (par exemple, les conseils municipaux de jeunes de Medellin en Colombie).

En général, les conseils locaux en Amérique latine sont formés par des représentants élus de divers secteurs sociaux, politiques et parfois économiques montrant l'importance de la capacité et la volonté des acteurs impliqués dans les conseils, en particulier l'attitude ouverte des gouvernements locaux envers les citoyens.

Les conseils locaux en Amérique latine suivent deux modèles de base selon le domaine de compétence. D'une part, les conseils locaux peuvent débattre et décider de larges plans de développement qui couvrent de nombreuses préoccupations sectorielles comme le Plan de desarrollo concertado (plan de développement participatif) du Pérou. Dans d'autres pays, les conseils locaux sont créés pour traiter des domaines thématiques spécifiques tels que la politique sociale, l'environnement, la gouvernance urbaine ou la fourniture de services publics, comme dans le cas du Conseil de gestion locale de la santé au Paraguay.

Source : ELLA (s.d.).

La charte communale d'octobre 2002 a été l'occasion de donner une base juridique à cette nouvelle orientation⁹. Le dispositif légal de la concertation et du partenariat entre les communes et les organisations de la société civile a été renforcé par la réforme de la charte communale en février 2009¹⁰, qui précise que le plan de développement communal doit être établi sur la base d'une démarche participative.

Cette réforme a, aussi, élargi les possibilités de conclure des conventions de coopération ou de partenariat pour la réalisation d'un projet ou d'une activité d'intérêt commun aux organismes non gouvernementaux d'utilité publique. Toutefois, la disposition phare de cette réforme reste la création, auprès du conseil communal, d'une commission consultative dénommée Commission de la parité et de l'égalité des chances (CPEC), composée de personnalités appartenant à des associations locales et d'acteurs de la société civile, qui donne son avis, chaque fois que nécessaire, à la demande du conseil ou de son président, sur les questions concernant la parité et l'égalité des chances et l'approche sociale du genre ; de même, les membres de la commission peuvent faire des propositions et des suggestions sur ces points.

La nouvelle Constitution de juillet 2011 et les lois organiques relatives aux collectivités territoriales de juillet 2015 ont donné un nouvel élan aux relations avec les organisations de la société civile. Ainsi, les conseils des communes sont appelés à mettre en place des mécanismes participatifs de dialogue et de concertation pour favoriser l'implication des citoyens et des associations dans l'élaboration, le suivi et l'évaluation des plans d'action, selon des modalités fixées dans le règlement intérieur de la commune.

Par ailleurs, une instance consultative dénommée Instance de l'équité, de l'égalité des chances et de l'approche genre, remplaçant la CPEC, est créée auprès du conseil de la commune, en partenariat avec les acteurs de la société civile. Cette instance est chargée de l'étude des affaires relatives à la mise en œuvre des principes d'équité, égalité des chances et approche genre.

De même, un droit de pétition est désormais reconnu aux citoyens et aux associations, qui peuvent l'exercer en vue de demander l'inscription à l'ordre du jour du conseil de la commune d'une question relevant de ses attributions¹¹. En somme, en plus des concertations contingentes ou conjoncturelles autour de projets ou de documents, un premier pas est franchi vers l'institutionnalisation de la concertation permanente entre acteurs locaux, à travers ce dispositif structurel que constitue l'instance consultative créée auprès du conseil communal, en partenariat avec les organisations de la société civile.

Les défis actuels des élu(e)s au Maroc

Les nouvelles responsabilités confiées aux communes requièrent un engagement des élus pour assurer un contact régulier et simplifié entre la commune et les usagers, dans le but de se conformer aux règles de l'intégrité dans la fonction publique et d'impliquer les citoyens dans la stratégie locale destinée à offrir des services publics de qualité.

Une meilleure prestation de services publics au niveau local

Le champ des compétences des collectivités territoriales en général paraît très large, puisqu'il couvre pratiquement tous les domaines d'action en relation avec le développement du territoire de la collectivité. Les communes, en particulier, interviennent dans des champs de plus en plus étendus qui touchent les services publics, de la vie quotidienne jusqu'aux politiques publiques de développement.

Dans ce contexte, l'aptitude des communes, surtout dans le monde rural, à assumer ces diverses attributions eu égard à leurs moyens techniques, humains et financiers est essentielle. Cela pose la question du décalage éventuel entre les compétences transférées aux collectivités locales et les capacités institutionnelles, managériales et financières de celles-ci qui peuvent encore entraver la mise en œuvre de politiques publiques véritablement efficaces conformément aux attentes des citoyens. Il est ainsi important que les communes puissent bénéficier d'un accompagnement pour renforcer leurs capacités et valoriser leur potentiel tout en s'intégrant dans un schéma de développement territorial plus large que celui de la commune.

Ainsi, comme le souligne le discours royal d'octobre 2016¹², certains élus locaux exploitent-ils le mandat qui leur est délégué par les citoyens pour gérer les affaires publiques pour régler leurs affaires personnelles ou partisans, au lieu de servir l'intérêt général, motivés en cela par des calculs électoralistes. L'un des principaux défis des élus communaux est donc « de se pencher sérieusement sur les questions et les préoccupations réelles des citoyens, d'impulser l'action de service public de l'administration et d'améliorer la qualité de ses prestations »¹³.

Comme souligné dans la Recommandation du Conseil de l'OCDE sur l'intégrité publique (janvier 2017), « l'intégrité publique est vitale pour la gouvernance publique, constituant une garantie pour l'intérêt général et renforçant des valeurs aussi fondamentales que l'attachement à une démocratie pluraliste fondée sur la primauté du droit et le respect des droits de l'homme »¹⁴.

Les élus communaux doivent se départir de la pensée qui les lie à l'intérêt personnel avant l'intérêt général ; ils doivent avoir une vision d'intérêt public et se positionner dans des logiques de dévouement à leur mission. Ils doivent, aussi, promouvoir la culture de la qualité, de la performance et de l'évaluation dans les services publics¹⁵.

La qualité des services publics est, d'abord, fonction de la qualité de l'accueil des usagers ; et c'est là un levier sur lequel les élus doivent agir en développant les modes d'accueil ou les manières dont l'utilisateur entre en contact avec la commune.

À cet égard, plusieurs pays de l'OCDE, comme la Finlande (encadré 2.4), ont développé le concept de guichet unique pour une simplification des formalités et procédures administratives et maintenir une fourniture de services publics de qualité sur l'ensemble des territoires.

Encadré 2.4. L'exemple des guichets uniques en Finlande

En Finlande, des guichets uniques ont été mis en place pour les citoyens. Il s'agit de proposer des services d'administration publique depuis un emplacement unique (guichet unique), ce qui est considéré comme particulièrement important pour assurer à la population finlandaise une large gamme de services de grande qualité sur tout le territoire, dans les régions faiblement peuplées comme dans les centres urbains. On cherche principalement à diversifier et uniformiser la gamme des services proposés.

Source : OCDE (2011).

La communication et la simplification sont, aussi, des enjeux majeurs de la qualité des services publics. Elles passent par un meilleur usage des nouvelles technologies, qui contribuent « à faciliter l'accès, dans les plus brefs délais, du citoyen aux prestations, sans qu'il soit nécessaire de se déplacer souvent à l'Administration et de s'y frotter, car c'est là la cause principale de l'extension du phénomène de corruption et du trafic d'influence »¹⁶.

Le concept de « municipalités ouvertes » dans la province de Biscaye en Espagne (encadré 2.5) est, à cet égard, un exemple intéressant pour améliorer la transmission des informations entre les citoyens et l'administration locale et assurer la qualité des services publics locaux.

Encadré 2.5. Les municipalités ouvertes dans la province de Biscaye (Espagne)

Le Conseil provincial de Biscaye en Espagne a développé une approche novatrice qui regroupe toutes les municipalités de la province, accorde aux citoyens un rôle décisif dans l'amélioration des politiques publiques locales et contribue à la qualité des services dans la région. Fondé sur le présupposé qu'une « institution moderne doit être proche et accessible à ses citoyens », le conseil s'est engagé à « continuer à travailler sur des espaces de coopération et de participation sociale de manière à pouvoir être systématiquement responsable, transparent et efficace ».

À cette fin, le Conseil provincial de Biscaye a développé un site Web facile à utiliser (<http://zabaltzen.balmaseda.net/es/portada/>) ainsi qu'une application pour smartphone, appelée Udala zabaltzen (municipalités ouvertes), qui permet aux citoyens de signaler des défauts dans les infrastructures, par exemple des nids de poule sur la chaussée ou des installations sanitaires défaillantes. Le site web et l'application offrent la possibilité aux citoyens de fournir une localisation précise du problème signalé, ce qui facilite la transmission rapide de cette information vers le bureau responsable. Chacune des demandes d'amélioration manifestée est mise à jour dès que le problème est résolu, ce qui expose le conseil provincial, la municipalité et le bureau chargé de l'examen public.

La province de Biscaye a été une des premières administrations locales à passer de l'administration électronique au gouvernement ouvert qui, selon la définition du Conseil provincial de Biscaye, est basé sur trois piliers : la transparence, la participation et la collaboration. Parmi les fonctionnalités disponibles sur le site web, les citoyens ont la possibilité d'échanger leurs opinions directement avec le maire de chaque municipalité et faire entendre leurs besoins et suggestions lors d'un échange direct. À quelques occasions, le conseil provincial a ouvert des enquêtes en ligne accessibles à tous les citoyens afin d'identifier les besoins en nouvelles infrastructures ou d'autres améliorations éventuelles. Dans l'objectif d'améliorer la transparence et la redevabilité au niveau local, la province publie par ailleurs des informations sur les marchés publics.

Source : Biscaya Diputación Floral (s.d.).

Outre l'amélioration des relations avec les usagers, l'administration électronique et la simplification de la réglementation doivent permettre de faciliter la communication interne entre les différents services et un accès commun aux informations. C'est ce qu'illustrent le Plan d'action pour la réduction des charges administratives au niveau local aux Pays-Bas (encadré 2.6), censé mener à une réduction de 25 % de la charge administrative pesant sur les citoyens et les entreprises et une baisse de 25 % de la charge

administrative entre niveaux d'administration, et le *Guía para mejorar la calidad regulatoria de trámites estatales y municipales e impulsar la competitividad de México* (guide pour l'amélioration de la qualité réglementaire des démarches aux niveaux national et municipal et l'impulsion de la compétitivité au Mexique) (encadré 2.7), qui vise à renforcer les capacités des municipalités dans le but d'améliorer les démarches administratives et faciliter les échanges commerciaux.

Encadré 2.6. Plan d'action pour la réduction des charges administratives au niveau local aux Pays-Bas

La pièce maîtresse de l'amélioration des règlements au niveau local aux Pays-Bas est un accord (*bestuursakkoord*) conclu par le gouvernement central au début de son mandat avec l'Association des communes néerlandaises (VNG) - dont toutes les municipalités du pays font partie - pour donner suite aux éléments pertinents de l'Accord de coalition. L'accord actuel entre le pouvoir central et les pouvoirs locaux exige des municipalités une réduction de 25 % de la charge administrative pesant sur les citoyens et les entreprises. Il exige aussi que la charge administrative entre niveaux d'administration soit réduite de 25 %. La VNG et le gouvernement central ont élaboré un plan d'action pour mettre en œuvre cet accord.

L'examen des modèles de réglementation

Des modèles de réglementation sont produits par la VNG quand de nouvelles politiques doivent être mises en œuvre par les municipalités. Les municipalités ne disposent pas toujours de compétences ou capacités juridiques et la VNG produit à leur intention des modèles de réglementation faciles à mettre en œuvre. Après consultation des parties intéressées, et en utilisant une variante du Modèle de coûts standard, la VNG a réduit le nombre de modèles de réglementation de 147 à 117 au terme d'un examen visant à les rendre plus « pratiques du point de vue de la charge administrative ». Plusieurs formulaires électroniques utilisables en ligne ont aussi été élaborés pour promouvoir une mise en œuvre uniforme par les municipalités.

Un groupe de travail pouvoir central-collectivités locales pour traiter des charges générées par l'administration centrale

Ce groupe de travail réunit des représentants du gouvernement central et la VNG, et il est présidé par un maire très influent. Les problèmes qu'il met en lumière peuvent être directement portés à la connaissance du secrétaire d'État compétent au niveau du gouvernement central. La VNG a produit une liste de réglementations nationales considérées comme des obstacles à la réduction de la charge administrative au niveau local. Le rapport sur l'état des collectivités locales datant de 2006 calcule qu'en moyenne les municipalités reçoivent une circulaire ministérielle tous les deux jours. La mesure de base des charges administratives des entreprises a montré qu'environ 90 % des charges administratives des municipalités résultaient de tâches déléguées aux municipalités par le gouvernement national en vertu de réglementations nationales.

Encadré 2.6. Plan d'action pour la réduction des charges administratives au niveau local aux Pays-Bas (*suite*)

Seulement 10 % des charges administratives ont donc pour origine les compétences autonomes des municipalités.

La simplification des paiements du gouvernement central aux municipalités

- Les paiements spécifiques du gouvernement central pour l'exécution de tâches déléguées au niveau municipal ont été remplacés par des paiements à un fonds municipal commun. Les municipalités n'auront pas à préparer de rapports sur les dépenses liées à des paiements spécifiques.
- Site internet : financé par les ministères de l'Intérieur, des Finances et des Affaires économiques et géré par la VNH, le site web indique comment les municipalités peuvent réduire les charges administratives des particuliers et des entreprises (« moins de règles, plus de services »*).
- Financements de conseils : la possibilité est offerte aux municipalités de demander une facilité de paiement modique pour engager un consultant (facilité couvrant 75 % du coût total) afin de mesurer les charges administratives qu'elles engendrent et fournir des avis sur les mesures à prendre pour les diminuer. Les municipalités peuvent ainsi prendre conscience des charges administratives qu'elles imposent à leurs administrés. Cette facilité est financée par les ministères des Finances, des Affaires économiques et de l'Intérieur.
- Goulets d'étranglement pour les citoyens : les municipalités sont impliquées dans les dix plus gros goulets d'étranglement concernant les citoyens. Des projets pilotes démarrent en matière de volontariat et de médiation, qui seront suivis par d'autres.
- Un nouvel état des lieux du gouvernement national sur les charges des particuliers et des entreprises occasionnées par les collectivités locales a été réalisé par le ministère de l'Intérieur (« Lettre au Parlement », 2007).
- Municipalités pionnières : un groupe de municipalités pionnières déployant une activité soutenue en matière de réduction des charges administratives a été créé. Des bonnes pratiques sont diffusées sur le site web hébergé par la VNG.
- Innovation : quelque 80 municipalités innovantes sont également associées à des projets pilotes visant à déterminer si la Lex silencio positivo peut être appliquée.

Note : www.minderregelsmeerservice.nl/smartsite.

Source : OCDE (2011).

Encadré 2.7. L'exemple du *Guía para mejorar la calidad regulatoria de trámites estatales y municipales e impulsar la competitividad de México* (guide pour l'amélioration de la qualité réglementaire des démarches aux niveaux national et municipal et l'impulsion de la compétitivité au Mexique)

Ce guide est l'un des résultats de l'Initiative pour le renforcement de la concurrence économique et l'amélioration de la réglementation pour la compétitivité, initiée en 2008 par le ministère mexicain de l'Économie et l'OCDE. Cette initiative prévoit notamment une réforme réglementaire visant à améliorer l'environnement commercial mexicain à travers le renforcement du cadre réglementaire et des institutions ayant un rôle à jouer dans les processus de création et de fonctionnement d'une entreprise. Cette démarche inclut le renforcement des capacités des municipalités et de leurs fonctionnaires, dans le but d'améliorer les démarches administratives et faciliter par-là les échanges commerciaux.

Plus précisément, l'objectif de ce document est de fournir aux fonctionnaires publics fédéraux et municipaux un manuel contenant une liste concrète d'actions à fort impact et applicables à court terme afin d'améliorer les démarches à effectuer concernant les procédures et points suivants :

- la création d'une entreprise ;
- l'obtention d'un permis de construire ;
- le registre foncier ;
- la licitation.

Le guide a également pour objectifs de renforcer l'accès à l'information et la transparence en matière réglementaire, en soulignant les étapes et institutions actuelles auxquelles les citoyens ont recours pour chaque démarche, ainsi que l'efficacité dans la gestion des démarches en présentant les étapes et institutions en fonction des améliorations issues des recommandations.

En premier lieu, les États fédérés et les municipalités peuvent utiliser le guide afin de s'assurer que leurs procédures respectent les recommandations. Dans le cas contraire, ce document leur permettra de mettre en place les réformes nécessaires. En second lieu, ils peuvent également se servir des études de cas présentées tout au long du guide afin de disposer d'une illustration détaillée de la mise en place des réformes dans d'autres entités infranationales, aussi bien au Mexique que dans d'autres pays de l'OCDE. De telles réformes incluent par exemple la numérisation du Registre public de la propriété et du commerce et des procédures nécessaires à la création d'une entreprise, ainsi que la formation des fonctionnaires publics indispensable à cette numérisation.

Source : OCDE (2012).

Par ailleurs, le conseil communal doit se conformer, dans son action, aux principes de bonne gouvernance, en assurant notamment le respect de l'égalité entre les citoyens dans l'accès aux services publics de la commune ; la continuité de la prestation des services et la garantie de leur qualité ; la consécration des valeurs de la démocratie, transparence, reddition des comptes et responsabilité ; l'ancrage de la primauté de la loi ; et la participation, l'efficacité et l'intégrité.

L'intégration d'une approche ascendante et participative à la prise de décision au niveau local

L'autre défi de taille pour les élus communaux consiste à contribuer à l'activation des mécanismes de démocratie participative, qui exigent l'implication des organisations de la société civile et des citoyens en général dans la préparation et la mise en œuvre des projets de développement local. La réforme de la régionalisation avancée a, en effet, introduit des dispositifs favorisant la mise en place d'une démocratie participative comme complément de la démocratie représentative. L'enjeu de cette démarche est de modifier le processus local de décision et, donc, la répartition des pouvoirs entre les différents acteurs.

Lorsque les gouvernements engagent les populations à jouer un rôle plus actif dans la formulation et la mise en œuvre des politiques publiques, on parle alors communément de gouvernement ouvert.

L'OCDE définit le gouvernement ouvert comme « une culture de la gouvernance fondée sur des politiques publiques et des pratiques innovantes et durables, inspirée par les principes de transparence, de responsabilité et de participation, qui renforce la démocratie et la croissance inclusive » (OCDE, 2016).

Les collectivités territoriales doivent ainsi jouer un rôle clé dans les réformes du gouvernement ouvert puisqu'elles sont un poste d'observation et de compréhension privilégié des attentes et des besoins des populations.

L'aperçu des avantages pouvant être tirés du gouvernement ouvert (encadré 2.8) permet de souligner les points forts de ces réformes :

- Améliorer les performances du gouvernement et de l'administration publique dans la prestation de services publics.
- Renforcer la confiance des citoyens et améliorer la légitimité des politiques publiques pour contribuer à l'affermissement de la démocratie et à une croissance plus inclusive.

Encadré 2.8. Les avantages pouvant être tirés du gouvernement ouvert

Établir une plus grande confiance dans le gouvernement. La confiance résulte d'un gouvernement ouvert capable de renforcer sa performance dans divers domaines. En outre, si les citoyens font confiance au gouvernement ou à des politiques gouvernementales spécifiques, ils sont susceptibles d'être mieux disposés à contribuer financièrement (frais, contributions, taxes) au soutien des politiques publiques.

Garantir de meilleurs résultats à un moindre coût. La co-conception et la mise en œuvre de politiques publiques, programmes et services avec les citoyens, les entreprises et la société civile offrent la possibilité d'exploiter un réservoir plus large d'idées et de ressources.

Augmenter le niveau de légitimité des décisions. Faire participer les citoyens au processus d'élaboration les aide à mieux comprendre les enjeux de la réforme et permet de s'assurer que les décisions prises sont perçues comme légitimes.

Assurer l'équité d'accès à l'élaboration des politiques publiques. Réduire le seuil d'accès aux processus d'élaboration des politiques pour les personnes confrontées à des obstacles à la participation permet d'assurer une plus grande équité.

Favoriser l'innovation et une nouvelle activité économique. L'engagement public et le gouvernement ouvert sont de plus en plus reconnus comme moteurs de l'innovation et de la création de valeur dans les secteurs privé et public.

Améliorer l'efficacité en tirant parti des connaissances et des ressources des citoyens faisant face à des obstacles à la participation. L'engagement des citoyens peut garantir que les politiques sont mieux ciblées et répondent aux besoins des citoyens, tout en éliminant le gaspillage.

Source : OCDE (2010).

L'intégration de l'approche ascendante et participative dans le processus de décision au niveau local suppose de la part des acteurs locaux, et en particulier des élus communaux, un changement de responsabilités. Les élus communaux sont, de par leur statut, censés jouer le rôle de locomotive et de catalyseur dans le processus de dialogue entre l'ensemble des parties prenantes concernées par le projet au niveau du territoire.

Ce faisant, ils se donnent l'opportunité de s'informer sur les différentes initiatives locales, d'éclairer les décisions de la commune sur les enjeux économiques, environnementaux et sociétaux et de mieux les adapter aux

réalités du terrain, comme cela a été envisagé dans les villes de Valparaiso au Chili et Bogota en Colombie (encadré 2.9), qui ont mis en place des programmes visant à identifier les difficultés des administrés et établir des priorités de développement.

**Encadré 2.9. Deux exemples de participation de la collectivité :
Le Programa de Recuperación de Barrios (Valparaiso, Chili) et
l'Observatorio de culturas (Bogota, Colombie)**

Le Programa de Recuperación de Barrios (Valparaiso, Chili)

En 2006, le ministère du Logement et de l'Urbanisme (MINVU) du Chili a lancé son Programa de Recuperación de Barrios à l'échelle nationale, visant à redresser les quartiers défavorisés.

La mise en œuvre du programme a nécessité des plans de gestion devant être soumis par les communautés concernées. La Secretaría regional ministerial (SEREMI) du MINVU (le secrétariat régional du ministère) à Valparaiso a remarqué que les communautés où le programme avait connu de faibles résultats correspondaient à celles où les chefs de quartier n'avaient pas réalisé de planification inclusive. Celles qui avaient enregistré des résultats satisfaisants avaient, quant à elles, établi des plans qui incluaient la participation en amont des parties prenantes (à savoir les représentants de la communauté, l'administration municipale et le MINVU/SEREMI), lesquelles s'étaient réunies pour identifier les problèmes à résoudre et établir une liste de priorités.

L'Observatorio de culturas (Bogota, Colombie)

Lorsqu'il était maire de Bogota, Antanas Mockus Sivickas a créé l'Observatorio de cultura urbana (observatoire de la culture urbaine) pour analyser et évaluer les institutions et programmes municipaux grâce à une approche pluridisciplinaire. L'objectif était d'utiliser les informations recueillies pour mieux éclairer la prise de décision, comme par exemple lors de l'élaboration du plan de développement de Bogota (Plan de desarrollo). L'observatoire a entrepris des projets de recherche à court, moyen et long terme, notamment par la mise en œuvre de sondages et questionnaires pour collecter les points de vue des citoyens sur les politiques et actions de l'administration, la création et la gestion d'une base de données et l'établissement d'un centre de documentation. Avec les maires qui se sont succédé, la portée des activités a été ajustée pour répondre à l'évolution des besoins et le nom de l'observatoire a été modifié en Observatorio de culturas (observatoire des cultures) pour refléter ces besoins. Aujourd'hui, sous l'administration de Gustavo Petro (2012-15), l'observatoire a pour objectif de construire des bases de connaissances portant sur les sujets culturels liés à la ville. La priorité a été donnée à la recherche portant sur la conception, la formulation et le suivi des programmes, projets et activités énoncés dans le plan de développement de Bogota. Depuis 2001, l'observatoire mène tous les deux ans une enquête approfondie sur la ville – l'Encuesta

**Encadré 2.9. Deux exemples de participation de la collectivité :
Le Programa de Recuperación de Barrios (Valparaiso, Chili) et
l'Observatorio de culturas (Bogota, Colombie) (suite)**

biennial de culturas (enquête biennale des cultures) – qui met l'accent sur les transformations culturelles des habitants de Bogota dans deux domaines : la culture et les sports et loisirs, et la façon dont les résidents de la capitale établissent des liens avec le district et les autres citoyens. L'enquête alimente les indicateurs et analyses sur la diversité et le multiculturalisme de la ville.

Sources : Adapté de OCDE (2013) ; Entretien avec les représentants du ministère du Logement et de l'Urbanisme/SEREMI, juin 2012, Valparaiso, Chili ; Montezuma, R. (2005) ; Secretaría de Cultura, Recreación y Deporte (2017).

La concertation locale entre tous les acteurs agissant sur un territoire est devenue une exigence incontournable de l'efficacité et de l'efficience des initiatives locales de développement.

À titre illustratif, la ville de Heidelberg en Allemagne publie une liste de projets de développement deux fois par an pour assurer la bonne information des citoyens et leur participation active aux initiatives de la ville (encadré 2.10).

Encadré 2.10. Comment informer et faire participer les citoyens à la prise de décision dans les villes : l'exemple d'Heidelberg en Allemagne

En novembre 2012, la ville d'Heidelberg a été la première en Allemagne à présenter une liste de projets (*Vorhabenliste*) qui vise à accroître la transparence et favoriser la participation des citoyens à la planification de projets dans tous les départements de l'administration de la ville. La création de cette liste a constitué un pilier essentiel des lignes directrices de la ville pour la participation des citoyens. La liste présente des fiches informant les citoyens sur les projets et initiatives à venir, et se réfère notamment aux éléments suivants :

- Description du projet.
- Décision politique relative au projet.
- Statut actuel.
- Coûts (prévisionnels).
- Calendrier prévu pour la mise en œuvre/prochaines étapes.

Encadré 2.10. Comment informer et faire participer les citoyens à la prise de décision dans les villes : l'exemple d'Heidelberg en Allemagne (suite)

- Zone(s) concernée(s).
- Domaines politiques concernés.
- Participation citoyenne (envisagée ou non).
- Objectifs.

Pour chaque projet, les coordonnées d'une personne à contacter sont mentionnées sur le site web.

Les informations relatives aux activités planifiées doivent être publiées trois mois au moins avant la première consultation officielle entre les autorités publiques locales, aux fins de favoriser le dialogue entre les autorités locales et les membres de la communauté et de faciliter la participation des citoyens aux projets envisagés. La liste est publiée deux fois par an et des copies sont mises à la disposition de toute personne intéressée dans les bureaux publics locaux (*Bürgeramt*). Par ailleurs, les projets examinés sont publiés sous format numérique tous les trimestres et mis à jour régulièrement. Ils peuvent être filtrés par district ou thématique. Enfin, l'application *Mein Heidelberg* (mon Heidelberg) permet aux citoyens d'accéder aux informations à jour pour chaque projet.

En juin 2017, la liste des projets présente 115 initiatives urbaines, y compris la création d'un nouveau centre de conférences et la reconstruction du tramway.

Source : Ville de Heidelberg (s.d.).

La commune, en tant qu'instance de représentation de la population, se doit précisément de promouvoir la concertation avec les organisations de la société civile et les habitants pour une meilleure prise en compte de leurs besoins.

La concertation constitue un stade avancé de la participation des citoyens dans la vie publique locale. Dans l'état actuel des choses, les communes penchent davantage vers la concertation ponctuelle autour d'un projet ou d'un dossier plutôt qu'une concertation permanente, à travers l'instauration de cadres structurels dédiés à un tel processus.

Le processus d'élaboration de leur plan d'action a été l'occasion pour beaucoup de communes, dont Safi, Tétouan et Agadir (encadré 2.11), d'expérimenter ou d'activer les mécanismes de la démocratie participative, à travers l'organisation de plusieurs ateliers thématiques de consultation.

Encadré 2.11. La participation citoyenne dans le cadre des plans d'action communaux : le cas des communes de Safi, Tétouan et Agadir

Conformément à l'article 78 de la loi organique 113-14, toutes les communes se sont penchées sur la préparation d'un plan d'action communal (PAC), selon une approche participative.

Le PAC doit établir un diagnostic participatif du territoire communal, définir les projets prioritaires de développement et estimer les ressources nécessaires, particulièrement pour les trois premières années.

Ainsi, la commune de Safi a par exemple entrepris la préparation de son PAC pour la période 2017-22 selon le principe de la participation citoyenne au processus d'élaboration, de suivi et d'actualisation.

Elle a été soutenue et accompagnée dans cette démarche par le Programme de renforcement de la société civile au Maroc (CSSP Morocco), financé par l'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID) et mis en œuvre par Counterpart International.

Dans le cadre de la préparation du PAC, adopté par le conseil communal lors d'une session extraordinaire en décembre 2016, plusieurs ateliers thématiques et de restitution participatifs ont été organisés ; de même, les cadres de la commune et des membres de la société civile locale ont bénéficié de sessions de formation sur les procédures de planification stratégique participative et la gouvernance locale.

La commune de Tétouan a de son côté lancé, en février 2016, le processus de préparation de son PAC pour la période 2016-21 lors d'une rencontre participative sur le thème « Un plan d'action participatif pour une commune au service des citoyens ».

L'élaboration de ce PAC, qui a mis au premier plan le développement durable dans sa dimension socio-économique, culturelle, sportive et environnementale, s'est faite selon une approche participative et en coordination avec l'ensemble des acteurs concernés, à travers une série de concertations menées autour de son programme, particulièrement auprès des différents acteurs associatifs, économiques, politiques et syndicaux.

La commune d'Agadir a aussi finalisé et fait approuver, en janvier 2017, son PAC pour la période 2017-22, élaboré selon une démarche de participation citoyenne et en concertation avec tous les acteurs de la ville.

Encadré 2.11. La participation citoyenne dans le cadre des plans d'action communaux : le cas des communes de Safi, Tétouan et Agadir (suite)

Ce PAC comprend au total 250 projets en vue de mettre à niveau la ville : 224 projets seront réalisés grâce aux moyens de la commune urbaine d'Agadir tandis que 26 autres seront exécutés dans le cadre de partenariats.

La mise en œuvre de l'ensemble de ces projets nécessitera un investissement de 2 milliards MAD durant la période 2017-22 pour les projets basés, en termes de réalisation, sur les moyens de la commune, alors que 58 millions MAD seront consacrés aux projets programmés dans le cadre de partenariats.

Sources : Agence des États-Unis pour le développement international (USAID) (2016) ; Commune de Safi (2017) ; Faïssal, N. (2016) ; LA VIE éco (2016) ; Saber, Y. (2017).

Les élus communaux ont tout à gagner dans une telle démarche. La concertation locale offre en effet la possibilité aux acteurs publics et de la société civile de dépasser leur vision conflictuelle de la gestion du territoire et de s'enrichir mutuellement (Kernem, 2004).

Elle leur permet également d'établir ensemble les bases d'un projet de développement local durable, comme l'a démontré la région du nord du Maroc en assurant depuis 2009 une planification participative du développement local (encadré 2.12).

Encadré 2.12. La « planification participative » comme catalyseur de performance dans le nord du Maroc

La planification participative s'inscrit dans une approche qui met l'accent sur l'engagement des populations et des représentants locaux de l'autorité publique dans le développement local et dans les processus de décision.

Cette politique a été dynamisée par plusieurs impulsions majeures, notamment :

- le lancement de l'Initiative nationale pour le développement humain (INDH) en 2005, qui se base sur un développement local fortement associé à une démarche participative ;
- la politique de décentralisation de l'État visant à renforcer le rôle des collectivités territoriales et des élus locaux ;

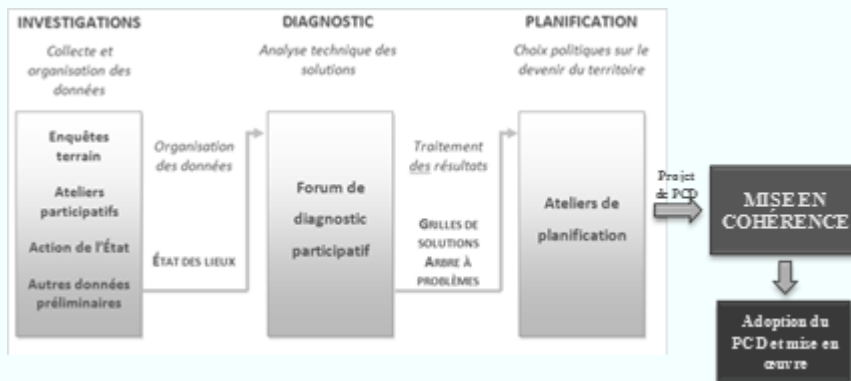
Encadré 2.12. La « planification participative » comme catalyseur de performance dans le nord du Maroc (suite)

- la Charte communale de 2009, qui a renforcé le rôle des conseils communaux dans la prise de décision en matière de développement socio-économique local et de gestion et d'aménagement de leur territoire ;
- la Constitution de 2011, qui met en avant des principes fondamentaux de la décentralisation, tels ceux de subsidiarité, libre administration, coopération et solidarité.

Des programmes d'accompagnement à ce type de planification ont été exécutés dans plus de 230 communes rurales et municipalités de moins de 35 000 habitants dans le nord du Maroc, entre 2009 et 2015, par la Direction générale des collectivités locales du ministère de l'Intérieur conjointement à l'Agence pour la promotion et le développement du Nord et à l'association Targa-Aide. Les divisions des collectivités locales dans les préfectures et provinces concernées ont également bénéficié de cet appui¹⁷.

Le programme s'est concentré sur la rationalisation de l'approche administrative et l'amélioration du niveau d'opérationnalité du personnel communal et des acteurs de la société civile locale engagés dans l'élaboration des plans communaux de développement (PCD). Cela s'est fait à travers le renforcement des capacités communales en matière de planification stratégique et participative et l'affirmation de la transparence de l'action de la commune vis-à-vis de ses administrés.

Les étapes de l'élaboration des PCD promue par le programme d'accompagnement sont résumées dans le graphique ci-après :



Encadré 2.12. La « planification participative » comme catalyseur de performance dans le nord du Maroc (*suite*)

La connaissance et les capacités en matière de planification stratégique en sont sorties renforcées. Toutes les communes ont été dotées d'un PCD d'une durée de six ans avec deux programmations triennales et une évaluation à mi-parcours. Par ailleurs, les communes ont une meilleure connaissance de leur territoire, grâce notamment à l'élaboration de cartes communales – par exemple concernant la voirie, les douars (villages constituant la commune), l'emplacement des équipements sociaux ou le désenclavement social.

L'articulation entre les trois échelles territoriales (commune, province/préfecture et région) promue par les nouvelles lois organiques portant sur les régions et les communes (juillet 2015) devrait encore permettre d'améliorer la planification territoriale et la coordination entre les politiques de développement des territoires pour l'optimisation des moyens employés. Dans le cadre de la loi organique sur les communes, le concept de PCD a été remplacé par celui de Plan d'action de la commune (PAC) dont la démarche est presque identique à celle d'un PCD de deuxième génération, avec un allègement de la responsabilité des services déconcentrés de l'État.

Sources : Agence pour la promotion et le développement du Nord (s.d.) ; Agence pour la promotion et le développement du Nord/Direction générale des collectivités locales/Targa-Aide (2013).

Au niveau de la conception des plans de développement communaux, la concertation entre tous les acteurs agissant sur le territoire permet aux élus communaux de s'assurer de la cohérence globale des plans et de l'adhésion des populations concernées. Aussi la participation est-elle le gage d'une meilleure adéquation des politiques publiques locales avec les réalités locales et les besoins de la population¹⁸.

Si les nouvelles responsabilités confiées à l'élu local offrent de nombreuses opportunités d'améliorer les services aux populations et d'affermir la démocratie locale, plusieurs difficultés entravent le fonctionnement optimal des conseils communaux, parmi lesquelles une concertation limitée au sein des assemblées communales, l'insuffisance des moyens financiers disponibles et le manque de participation effective des femmes aux processus décisionnels.

Contraintes liées à l'exercice du mandat local

Malgré les efforts déployés pour élaborer un statut des élus locaux, des difficultés entravent l'exercice normal du mandat local, notamment pour les élus de la minorité et les femmes.

Les conditions d'exercice du mandat local : le statut de l'élu local

Les réformes successives visant à une régionalisation avancée ont cherché à établir un statut véritable des élus locaux. Pour ne parler que des communes, certains aspects de ce statut concernent le régime des inéligibilités et incompatibilités, et la réglementation du cumul des mandats exécutifs¹⁹. Par ailleurs, au volet des devoirs, la loi interdit aux élus communaux d'entretenir des intérêts privés²⁰ avec la commune dont ils sont membres, sous peine de révocation et de poursuite judiciaire. Respectée scrupuleusement, une telle interdiction peut contribuer à moraliser la gestion locale et protéger le service public. Les autres aspects du statut des élus communaux concernent les droits et avantages liés à l'exercice du mandat local. Il s'agit, tout d'abord, du régime indemnitaire : le président du conseil communal et ses vice-présidents, le secrétaire du conseil et son adjoint, les présidents des commissions permanentes et leurs vice-présidents perçoivent des indemnités de représentation et de déplacement, alors que les autres membres du conseil communal bénéficient des seules indemnités de déplacement²¹.

Par ailleurs, la loi organique relative aux communes confirme la garantie selon laquelle la commune est responsable des préjudices résultant des accidents que peuvent subir ses membres à l'occasion des sessions ou des réunions des commissions dont ils font partie ou dans l'exécution d'une mission pour ladite commune²². De même, la charte communale réaffirme et renforce le dispositif visant à faciliter la disponibilité des élus pour leur mandat, qu'ils soient salariés ou agents publics, par des garanties professionnelles²³.

Un autre élément fondamental dans l'exercice du mandat local, à savoir le droit à l'information des élus²⁴, a été prévu par la loi n° 17-08 du 18 février 2009, modifiant et complétant la charte communale, et consacré par la nouvelle loi organique relative aux communes.

Le droit à l'information comporte plusieurs aspects comme, par exemple, la communication en temps utile des documents intéressant les affaires portées à l'ordre du jour des délibérations de l'assemblée communale ou des commissions permanentes, la consultation au siège de la commune par tout élu qui en fait la demande des projets de contrat ou de marché avec les pièces y afférentes, et la communication préalable à la Commission du budget, des affaires financières et de la programmation du projet de budget et de tous les documents nécessaires à son examen, entre autres.

Ce droit à l'information est désormais reconnu y compris au profit des habitants de la commune, à travers la consécration des valeurs de la démocratie, transparence, reddition des comptes et responsabilité dans la loi

organique relative aux communes, permettant une certaine transparence dans les actes de gestion locale. L'article 270 préconise ainsi la transparence des délibérations du conseil.

Les difficultés liées à l'exercice du mandat local

Les difficultés qu'éprouvent les élus communaux dans l'exercice de leur mandat sont diverses et variées. Elles ont trait, notamment, au contexte général de la décentralisation, à la limite des moyens affectés, au climat qui règne au sein des communes et aux relations avec l'environnement. L'ambiance conflictuelle qui peut régner dans certaines assemblées communales, en raison d'un manque de transparence et de concertation dans la gestion des affaires locales, aboutit souvent à des dissensions, des tiraillements et des blocages qui compromettent le fonctionnement normal de la collectivité, à travers notamment les rejets des projets de budget, avec ce que cela entraîne comme retards nuisibles dans l'action des communes.

C'est dans ce contexte que la publication de lignes directrices, comme l'a réalisé le Royaume-Uni, sur le comportement à adopter par les élus durant les réunions du conseil communal prend tout son sens (encadré 2.13).

Encadré 2.13. Extraits de *The good councillor's guide* (le guide du bon conseiller) du Royaume-Uni : avant/après les réunions du conseil

La National Association of Local Councils (association nationale des conseils locaux) a élaboré un guide permettant aux élus (nouveaux ou souhaitant mieux accomplir leur mission) de mieux connaître leur rôle et les opportunités qui s'offrent à eux dans le cadre des réunions du conseil local.

La préparation

« Lors de votre première réunion ou avant, vous devez signer la déclaration d'acceptation de votre mission. En droit, vous n'êtes pas conseiller avant de signer. Avec l'accord de votre conseil, vous devez vous engager à respecter le code de conduite, que vous devez lire.

Au plus tard trois jours avant chaque conseil, comité ou sous-comité, vous devriez recevoir une convocation et un ordre du jour. Les trois jours pleins sont fixés par la loi parce qu'il est important d'être informé des sujets à discuter. Les sujets nécessitant une décision ne peuvent être ajoutés à l'ordre du jour après le délai écoulé ; ils doivent attendre une autre réunion.

Chaque point de l'ordre du jour devrait indiquer très clairement ce qu'il est attendu de vous en tant que conseiller et être précis sur le sujet à débattre.

Par exemple, un élément de l'ordre du jour qui dit « sentiers » ne vous donne aucune idée de ce dont il s'agit réellement.

Encadré 2.13. Extraits de *The good councillor's guide* (le guide du bon conseiller) du Royaume-Uni : avant/après les réunions du conseil (suite)

Il est plus utile de savoir quelle est votre tâche durant la réunion.

P. ex : recevoir un rapport du conseiller Gorie sur les sentiers pédestres dans la paroisse et agréer une réponse aux propositions de réparation (copie du rapport joint).

Il est en fait illégal de prendre une décision, en particulier une décision de dépenser de l'argent, sans avertissement suffisant (trois jours pleins).

Les points d'agenda vagues et ne précisant pas exactement les affaires à traiter (tels que questions, courriers et points divers) sont périlleux et devraient être évités car le conseil ne peut pas prendre de décision inattendue.

L'organisation de l'ordre du jour est la responsabilité du greffier. Le greffier doit signer l'ordre du jour et décider de la manière dont il sera présenté. Ce processus est souvent entrepris en consultation avec le président. Vous pouvez demander au greffier d'ajouter des éléments à l'ordre du jour si vous pensez qu'un sujet pertinent devrait être discuté.

Questions préparatoires pour une réunion (les 5Q) :

- Quel est l'objet de la réunion ?
- Quel est mon rôle ?
- Quels documents dois-je lire ?
- Quelles personnes dois-je consulter ?
- Qu'est-ce que j'ai promis de faire avant cette réunion ?

Pendant le conseil

Et si vous ne pouvez pas y assister ? Rappelez-vous, vous avez le devoir d'y assister mais parfois les choses sont indépendantes de votre volonté. Vous devez contacter le greffier pour lui présenter des excuses et des explications. Un match de fléchettes n'est pas une excuse acceptable alors que les cas de maladie ou de contrainte professionnelle le sont.

Si vous ne participez à aucune réunion pendant six mois, vous cesserez automatiquement d'être conseiller à moins que le conseil n'ait approuvé votre motif d'absence avant la fin de la période de six mois.

C'est évidemment le travail du président de mener la réunion en introduisant les éléments de l'ordre du jour, en invitant les membres à parler, à se concentrer sur la discussion et à clarifier les éléments pour une prise de décision.

Encadré 2.13. Extraits de *The good councillor's guide* (le guide du bon conseiller) du Royaume-Uni : avant/après les réunions du conseil (suite)

Les conseillers votent pour ou contre la proposition à main levée. Les questions nécessitant une décision sont appelées propositions ou motions. Les décisions, appelées résolutions, sont enregistrées dans le compte rendu de la réunion (par exemple, « il a été agréé que le conseil contribuerait à hauteur de 2000 GBP au régime de bus communautaire »). Si vous n'avez aucune idée sur une proposition ou ne pouvez pas vous décider, vous pouvez vous abstenir, mais vous ne devriez pas le faire trop souvent. En principe, les noms des votants ne sont pas notés mais vous pouvez le demander si nécessaire.

Rappelez-vous que les décisions du conseil sont des décisions collégiales.

Vous devriez faire en sorte que vos contributions soient courtes et aillent droit au but. Il faut toujours se référer au président du conseil et ne pas essayer de marquer des points auprès de ses conseillers. Ne vous engagez jamais dans des attaques personnelles contre d'autres, aussi tentantes soient-elles. Si vous pouvez ajouter une dose d'humour et de bon sens au processus, vous serez un agréable collègue de travail.

Le conseil doit annoncer les réunions en publiant des avis publics ; les électeurs ont le droit d'y assister. Vous vous demandez peut-être quand ils ont leur mot à dire. De nombreux conseils encouragent les membres du public à parler et à poser des questions dans une période courte et définie, au début de la réunion.

La réunion doit rester obligatoire tout le temps, donc si vous devez partir pendant la séance, avertissez à l'avance votre greffier et votre président.

En règle générale, les réunions ne devraient pas durer plus de deux heures sinon la concentration diminue. Un programme bien conçu avec des sujets de discussion précis est un outil précieux pour aider le président à conclure la réunion en temps et en heure.

Source : National Association of Local Councils (2013) (traduit par nos soins).

L'élu minoritaire et la difficulté d'exister : le besoin d'instaurer une culture de la collaboration et de la confiance entre majorité et opposition

Le mandat des élus communaux d'opposition exige un investissement important pour pouvoir siéger utilement. La première tâche de l'élu minoritaire consiste, en effet, à s'employer à exister.

Si les élus minoritaires peuvent contribuer au processus d'élaboration du plan d'action communal, en assistant aux réunions et ateliers de consultation et de concertation, ils ne peuvent néanmoins pas contribuer au processus budgétaire, qui reste l'apanage du président du conseil communal et de sa majorité. Leurs droits réels ne suffisent pas toujours à générer un climat

d'écoute mutuelle et de collaboration constructive au profit des citoyens de la commune.

Les femmes élues communales et les difficultés de s'affirmer

Les dernières élections communales et régionales du 4 septembre 2015 ont marqué un renforcement significatif de la représentation féminine dans la vie politique locale. Avec la loi organique n° 34.15 relative à l'élection des membres des conseils des collectivités territoriales (juillet 2015), des mécanismes qui permettent d'assurer un minimum de sièges aux femmes dans chaque conseil local ont permis de porter à 21.18 % le nombre d'élues communales, soit le double du nombre de sièges décrochés lors du scrutin de 2009.

Cette percée n'a toutefois été que rarement suivie par l'élection de femmes à la présidence des différents conseils locaux.

Ainsi, les dernières données disponibles sur la répartition des présidents de commune par sexe démontrent qu'en 2013 le Maroc ne comptait qu'une seule femme présidente d'une commune urbaine et 10 femmes présidentes de communes rurales sur 1.491 présidents de sexe masculin, soit un taux de représentativité de 0,79% ²⁵.

Il faut noter que le renforcement de la représentation des femmes dans les conseils locaux n'implique pas automatiquement une influence accrue dans les processus décisionnels et que beaucoup d'entraves demeurent sur la voie d'une réelle contribution des femmes à la vie politique locale.

Si la volonté de bien faire et de servir au mieux les citoyens de leurs communes est marquée chez les femmes élues, il n'en reste pas moins que des facteurs politiques, économiques et socio-culturels les empêchent, notamment dans le monde rural, de valoriser leur présence dans les conseils communaux et les amènent en fait à une présence purement formelle.

On peut citer à cet égard, et à des degrés divers, le manque d'expérience et de connaissance dans le domaine de la gestion communale, le niveau limité de l'instruction, le poids des préjugés et des représentations socio-culturelles sur le rôle des femmes dans la société. Le fait qu'elles ne soient pas encore reconnues comme actrices de plein droit dans le monde de la gestion communale n'empêche pas les femmes élues de faire l'effort nécessaire pour s'affirmer, lentement mais sûrement, dans une sphère traditionnellement dominée par leurs collègues masculins.

Leur dynamisme et leur soif d'apprendre sont révélateurs de leur volonté de se mettre en mesure de jouer un rôle actif dans la gestion communale, d'autant plus que dans la majorité des cas, elles ont déjà accumulé une

certaine expérience dans le domaine associatif qui les a mises au fait des attentes et des besoins des habitants de leur commune.

Afin de soutenir la pleine participation des femmes dans les prises de décision et l'élaboration des programmes publics, le Conseil de l'OCDE a émis une recommandation à destination des gouvernements sur l'égalité hommes-femmes dans la vie publique.

Cette recommandation plaide pour une coordination verticale entre les niveaux central et local des politiques de réforme en faveur de l'égalité hommes-femmes, un renforcement des capacités institutionnelles ainsi que des outils et indicateurs permettant des décisions politiques inclusives et durables (encadré 2.14).

Encadré 2.14. **Recommandation de 2015 du Conseil de l'OCDE sur l'égalité hommes-femmes dans la vie publique**

Le Conseil,

RECOMMANDE que les Membres et les non-Membres ayant adhéré à la Recommandation (ci-après « les Adhérents ») assurent la prise en compte systématique du principe de l'égalité entre femmes et hommes dans la conception, l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques et des budgets publics concernés.

À cet effet, les Adhérents devraient (...) :

2. Établir un cadre institutionnel propre à garantir une mise en œuvre et une coordination efficaces et la pérennité de la stratégie en faveur de l'égalité des sexes et de la prise en compte systématique de la problématique hommes-femmes :

i) en veillant à une définition claire des rôles, responsabilités, mandats et lignes hiérarchiques des principaux organes gouvernementaux et instances de supervision intervenant dans la mise en œuvre des initiatives en faveur de l'égalité des sexes et de la prise en compte de la problématique hommes-femmes ;

ii) en renforçant les capacités et les ressources des institutions chargées des questions relatives à l'égalité hommes-femmes, de manière à favoriser une réponse cohérente aux différents échelons concernés de l'administration, et à assurer la définition, la mise en œuvre et le suivi de programmes et de politiques tenant compte des disparités entre femmes et hommes dans toutes les composantes de l'administration, à partir de statistiques et d'indicateurs ventilés par sexe. L'efficacité des institutions chargées de l'égalité des sexes peut aussi être renforcée si celles-ci sont placées au plus haut niveau possible de l'administration ;

iii) en mettant à la disposition des institutions publiques des capacités et des ressources qui leur permettent d'intégrer l'optique de l'égalité des sexes dans leurs activités, par exemple en désignant des correspondant-e-s pour l'égalité hommes-femmes dans l'ensemble des organes de l'administration, en consacrant des ressources à la formation et en encourageant les efforts de collaboration avec les centres de connaissances pour assurer l'intégration d'une optique sexo-spécifique dans la production des connaissances, l'encadrement et la communication, en assurant la collecte de données statistiques sur les disparités entre femmes et hommes, ventilées par sexe, dans les domaines de compétence de ces institutions publiques, et en élaborant, à l'intention de ces dernières, des lignes directrices et des outils clairs dans ces domaines, assortis d'une action de communication et d'une définition précise des attentes ;

iv) en renforçant les mécanismes de coordination verticale et horizontale de façon à assurer la cohérence des politiques entre les différents organes et échelons de l'administration, en y associant les acteurs non gouvernementaux concernés, afin de garantir une synergie et une mise en œuvre efficace des initiatives en faveur de l'égalité des sexes.

Source : OCDE (2016c).

Le renforcement des capacités des élus locaux, un préalable à la bonne gouvernance locale

Puisque la décentralisation vise à permettre aux gouvernements locaux de mieux répondre aux besoins des citoyens, la décentralisation des compétences entre niveaux d'administration implique une certaine autonomie des gouvernements infranationaux en termes de ressources humaines et certaines différences en matière de recrutement et de gestion du personnel, même s'il est attendu de la même manière que les employeurs agissent de façon rationnelle et que les efforts et compétences soient récompensés de manière similaire (OCDE, 2008).

Aussi, pour pouvoir jouer convenablement leur rôle et relever les défis de la nouvelle dynamique de développement territorial, les communes doivent-elles se doter d'outils de connaissance, de prévision et d'action appropriés. Dans un tel contexte, l'investissement dans le capital humain, à travers le renforcement des capacités, devient une exigence inévitable. Le renforcement des capacités est susceptible, en effet, d'améliorer les connaissances, habiletés et attitudes des personnes ainsi que le fonctionnement des structures.

C'est dans cet esprit que la plupart des pays de l'OCDE, comme le Japon (encadré 2.15), développent les institutions de formation pour améliorer la capacité d'élaboration des politiques publiques et les capacités de gestion de l'administration.

Encadré 2.15. Le Collège d'autonomie locale du Japon

Le Collège d'autonomie locale a été créé en octobre 1953 en tant qu'institution nationale de formation pour les fonctionnaires locaux dans le but de rendre le fonctionnement des organismes publics locaux plus démocratique et plus efficace en fournissant aux employés une formation avancée qui puisse aider à améliorer leur capacité et leurs compétences tout en promouvant leur efficacité de service. Plus de 59 000 étudiants sont diplômés du collège et assurent maintenant des rôles actifs en tant que dirigeants dans les organismes publics locaux à travers le pays. Parmi eux, on trouve de nombreux gouverneurs préfectoraux et maires de ville ou village.

À l'heure actuelle, 7 programmes d'étude, dont 1 d'un maximum de 5 mois de formation, et un total de 12 cours sont effectués chaque année avec une participation totale annuelle d'environ 1 000 personnes. Les programmes de formation sont principalement conçus pour mettre l'accent sur le développement et l'amélioration de la capacité d'élaboration des politiques publiques locales et des capacités de gestion de l'administration. Il existe également des programmes de formation spéciaux conçus pour améliorer les compétences en matière d'administration fiscale et d'audit.

Encadré 2.15. Le Collège d'autonomie locale du Japon (suite)

Le collège examine également en permanence le contenu de ses programmes d'éducation afin de s'adapter aux changements de situation socio-économiques, aux exigences administratives, ainsi que pour faire face aux aléas politiques.

En outre, il effectue des études et des recherches sur l'autonomie locale et les contenus et méthodes d'éducation des fonctionnaires locaux.

Enfin, le collège fonctionne en tant que centre d'administration locale d'EROPA (Organisation régionale de l'Est pour l'administration publique) et mène des études et des recherches sur les systèmes d'administration locaux dans des pays étrangers et offre une formation aux fonctionnaires de l'étranger.

Source : Ministère de l'Intérieur et des Communications (2008).

Aussi, les communes doivent placer la formation au centre de la gestion de leurs ressources humaines, d'autant plus que les nouvelles techniques de gestion supposent la présence d'un personnel compétent et opérationnel, et que le niveau de qualification ou de formation des ressources humaines conditionne largement l'efficacité de l'administration communale.

C'est pourquoi l'OCDE a édicté des Directives pour la conception, la mise en œuvre et l'évaluation de la planification de la main d'œuvre (encadré 2.16), de manière à assurer une gestion optimale du personnel et un haut degré de satisfaction des citoyens.

Trois défis sont ainsi à relever :

- le défi de la capacité pour améliorer les responsabilités au niveau local ;
- le défi de la productivité pour améliorer la qualité du travail du personnel et le mode de gestion ;
- le défi de la confiance puisque les employés locaux sont les plus proches des citoyens et ont un potentiel d'impact réel sur leur niveau de confiance.

Encadré 2.16. Directives de l'OCDE pour la conception, la mise en œuvre et l'évaluation de la planification de la main-d'œuvre

Il n'y a pas d'approche unique de la planification de la main-d'œuvre qui puisse réussir dans tous les pays ; chaque modèle doit être adapté au contexte politique et institutionnel et considéré comme faisant partie d'un processus d'apprentissage. L'expérience des pays de l'OCDE suggère que, pour introduire une planification de la main-d'œuvre, il faut prendre en compte ce qui suit :

- Concevoir une stratégie de planification de la main-d'œuvre
 - Avoir une vision et des objectifs clairs. Il est essentiel de connaître dès le départ les principaux objectifs du gouvernement et la façon dont la main-d'œuvre publique devrait contribuer à les atteindre. Il devrait y avoir une visibilité de l'objectif et des attentes.
 - La restructuration de la main-d'œuvre publique nécessite une « approche au scalpel ». Si le besoin est de contribuer à la consolidation fiscale, le recrutement pourrait être ralenti et plus axé sur les domaines prioritaires de besoins.
 - Être pragmatique. Pour être efficace, la planification de la main-d'œuvre doit être flexible, continue et sensible aux besoins différents et évolutifs des unités. L'objectif doit évoluer à mesure que les besoins changent, de sorte qu'il soit considéré comme un adjuvant à la prise de décision, sans prévoir l'avenir.
 - Aligner la planification de la main-d'œuvre et le processus budgétaire. Le budget et les ressources humaines doivent être en constante communication et coordination. Les niveaux des effectifs ont tendance à être définis en fonction de la disponibilité budgétaire et non selon les objectifs et les résultats escomptés.
 - Impliquer les principales parties prenantes afin de mieux comprendre les besoins et les objectifs du gouvernement et la manière de les atteindre.
 - Assurer un processus décisionnel juste, transparent et fondé sur les faits. Cela est essentiel pour améliorer la compréhension des propositions de planification de la main-d'œuvre, de l'objectif à atteindre et de la façon dont les personnes seront affectées.
 - Rester simple. La planification de la main-d'œuvre ne devrait pas être trop ambitieuse dans ses objectifs. Cela est particulièrement important si l'expérience sur la planification de la main-d'œuvre est limitée.
- Mettre en œuvre la planification de la main-d'œuvre
 - Assurer la flexibilité de la gestion pour modifier le profil de la main-d'œuvre en fonction des besoins changeants/priorités.

Encadré 2.16. Directives de l'OCDE pour la conception, la mise en œuvre et l'évaluation de la planification de la main-d'œuvre (suite)

- Mettre en place des mécanismes incitatifs pour l'engagement des gestionnaires dans la planification de la main-d'œuvre en reliant la planification de la main-d'œuvre aux cadres de gestion et de responsabilisation.
- Assurer la cohérence de la gestion des ressources humaines pour attirer et retenir le personnel qualifié et s'assurer que tous les employés du secteur public connaissent les « règles du jeu ».
- Développer les compétences en gestion des ressources humaines pour accomplir la planification de la main-d'œuvre en formant et renforçant les compétences pertinentes du personnel des RH. Avoir une capacité de gestion des ressources humaines et de planification de la main-d'œuvre est la clé.
- Aborder les problèmes liés à la main-d'œuvre et réviser le processus de gestion des ressources humaines, par exemple : fidélisation du personnel grâce à des pratiques de travail plus souples, investissement dans l'apprentissage et le développement, amélioration des stratégies d'attraction et de recrutement, etc.
- Le leadership est important pour appuyer la réussite de la mise en œuvre de la planification de la main-d'œuvre.
- Évaluer les stratégies de planification de la main-d'œuvre
 - La planification de la main-d'œuvre doit être adaptée aux circonstances changeantes.
 - Surveiller et évaluer la stratégie de planification de la main-d'œuvre.
 - Gérer les attentes.

Source : Huerta Melchor, O. (2013).

Toutefois, la formation et le renforcement des capacités concernent plus encore les élus communaux, afin qu'ils puissent exercer effectivement et convenablement leurs missions. Consciente des enjeux du renforcement des capacités, la Direction générale des collectivités locales a entrepris depuis longtemps des actions de sensibilisation, vulgarisation et formation au bénéfice des élus et des cadres communaux, sans pour autant consacrer juridiquement le droit des élus à la formation.

Avec les nouvelles lois organiques de la décentralisation de juillet 2015, ce droit à la formation est désormais clairement reconnu. Pour ne parler que des communes, l'article 53 de la loi organique n°113-14 précise que les

membres du conseil communal ont le droit de bénéficier d'une formation continue dans les domaines en relation avec les compétences qui sont dévolues à la commune²⁶. L'article 276 de la loi organique précitée ajoute que l'État met en place les mécanismes et outils nécessaires pour accompagner et soutenir les communes en vue d'atteindre une bonne gouvernance dans la gestion de leurs affaires et dans l'exercice des compétences qui leur sont dévolues ; et qu'à cet effet l'État définit, entre autres²⁷, les mécanismes permettant aux élus de renforcer leurs capacités de gestion au début de chaque nouveau mandat.

D'ailleurs, c'est la région qui est chargée, dans le cadre de ses compétences propres, de la supervision de la formation continue des membres des conseils et du personnel des collectivités territoriales²⁸. En outre, et pour la mise en œuvre du droit à la formation des élus communaux, le gouvernement a fixé par décret²⁹ les modalités d'organisation des sessions de formation continue, leur durée, les conditions pour en bénéficier et la contribution des collectivités territoriales dans la couverture des frais. Ainsi, ce décret prévoit que la région entreprend, durant la première année du mandat de son conseil et en coordination avec les provinces, les préfectures et les communes opérant dans son champ territorial, l'élaboration d'un schéma directeur régional de formation continue.

Ce schéma directeur régional de formation continue fixe, sur la base d'un diagnostic préalable des qualifications des membres des conseils des collectivités territoriales, des missions de gestion dont ils sont chargés et des compétences desdites collectivités, les axes, les priorités et la durée de la formation, ainsi que l'enveloppe financière qui doit lui être consacrée.

Une Commission régionale de la formation continue, créée sous la présidence du président du conseil régional ou son représentant, est chargée d'élaborer ledit schéma directeur régional de formation continue, de fixer le programme annuel des sessions de formation et les catégories des bénéficiaires, et d'établir un rapport annuel sur le bilan du programme de formation.

De même, les services centraux du ministère de l'Intérieur assurent l'accompagnement des régions dans la gestion du domaine de la formation continue, notamment par l'élaboration et la publication des supports pédagogiques, le conseil en matière d'ingénierie de formation, la gestion du réseau des formateurs et l'organisation de sessions de formation continue au profit des membres des conseils des collectivités territoriales³⁰.

Le président du conseil régional peut, à cet effet, conclure des conventions avec le ministère de l'Intérieur en vue d'organiser et d'encadrer des sessions de formation.

La durée des sessions de formation est fixée en fonction des besoins exprimés et des orientations du schéma directeur suscité, sans être inférieure à huit jours pour chaque élu local durant les trois premières années de chaque mandat.

Le coût financier du programme annuel de la formation continue est partagé entre les collectivités territoriales sur la base du nombre des membres bénéficiaires de chaque conseil, avec une contribution de la région d'au moins 25 % de l'enveloppe annuelle globale.

Par ailleurs, en vue d'accélérer l'élaboration par les régions des schémas directeurs de formation continue, le ministère de l'Intérieur a organisé une rencontre de communication et de sensibilisation avec les présidents des commissions permanentes des conseils régionaux, les directeurs généraux des services, les responsables de formation continue au sein des régions ainsi que des cadres de la Direction générale des collectivités locales³¹.

Parallèlement à la mise en place de ce nouveau mécanisme, un effort notable est fourni³², désormais, en matière de sensibilisation, de vulgarisation et de formation des élus locaux.

Le droit à la formation implique la possibilité pour les élus communaux de bénéficier d'une formation adaptée à leurs besoins et à leurs fonctions. Cela va des besoins primaires comme le cadre juridique et réglementaire des collectivités territoriales, notamment chez les nouveaux élus des deux sexes, à des besoins de formation dans des domaines plus techniques comme les finances locales, la planification stratégique participative, la gestion des services publics, la police administrative, l'urbanisme, le partenariat et la coopération, les méthodes d'évaluation, d'audit et de contrôle interne, l'approche genre et la gouvernance territoriale, et cela sans oublier les besoins de formation exprimés en matière de communication et de gestion des conflits.

Conclusions

1. Pour assurer un service public de qualité, les élus communaux doivent se conformer aux règles de l'intégrité dans le service public et assurer aux citoyens un contact rapide et simplifié avec leur administration locale (mode d'accueil unique, utilisation des nouvelles technologies, simplification réglementaire).
2. Les élu(e)s ont un rôle clé au sein de la collectivité en tant que représentants de la population. À ce titre, ils se doivent de s'informer régulièrement et de la manière la mieux adaptée des besoins des

administrés et de formuler des propositions adéquates et pertinentes au conseil de la commune.

3. Il est nécessaire que les élu(e)s s'engagent à générer un climat d'écoute et de collaboration au sein du conseil communal, de manière à créer une cohésion et une adhésion autour de la stratégie locale.
4. L'expérience des pays de l'OCDE montre que les politiques publiques locales sont moins efficaces quand elles ne sont pas le fruit d'une planification inclusive.
5. Un renforcement des capacités est nécessaire pour contribuer à la réussite des élus locaux dans l'exercice de leur mission et assurer la confiance des citoyens dans leur autorité de proximité.

Notes

1. L'encadrement humain des communes a connu une grande évolution depuis 1977. L'effectif du personnel communal représente environ 25 % de l'ensemble de l'emploi public. Mais, alors que plusieurs communes connaissent une situation de sureffectif, d'autres communes, notamment dans le monde rural, souffrent de sous-encadrement. De même, la structure des effectifs communaux, malgré une sensible amélioration, reste marquée par le faible poids des cadres supérieurs, qui ne représentent que moins de 10 % de l'ensemble des effectifs. Aussi, le niveau de qualification du personnel communal ne répond pas totalement aux besoins des communes en cadres spécialisés dans des domaines comme la planification stratégique, l'informatique, le management, la comptabilité, la gestion urbaine, les finances locales, l'environnement, etc.
2. La loi organique n° 113-14 relative aux communes du 7 juillet 2015 prévoit, dans son article 126, que la commune dispose d'une administration dont l'organisation et les attributions sont fixées par arrêté du président du conseil, pris après délibération du conseil, et qui ne devient exécutoire qu'après visa du gouverneur de la préfecture ou de la province.

3. Cf. l'extrait suivant du discours royal du 14 octobre 2016 à l'ouverture du Parlement : « La situation actuelle nécessite de porter un intérêt particulier à la formation et la mise à niveau des fonctionnaires, qui forment le maillon essentiel dans la relation du citoyen avec l'Administration. Elle requiert aussi de leur offrir un environnement de travail convenable et de mettre en œuvre les dispositifs d'incitation, de reddition de comptes et de sanction ». Voir Ministère de la Culture et de la Communication (2017a).
4. Cf. supra.
5. Voir l'article 128 de la loi organique n° 113-14 relative aux communes du 7 juillet 2015.
6. Voir Ministère de la Culture et de la Communication (2017b).
7. Ibid.
8. Dans sa circulaire n° 57/DGCL/DFC du 13 avril 2000, le ministère de l'Intérieur précise à l'intention des gestionnaires locaux que « les relations avec la société civile ne peuvent que gagner à être bâties sur des projets fédérateurs, sur des partenariats à objectifs pertinents et sur la transparence. Les effets qui en résulteront sur l'opinion publique locale en général et sur le tissu associatif en particulier, permettront aux collectivités locales de jouer valablement et de façon crédible leur rôle d'intermédiation et se réapproprient le rôle d'animateur et de catalyseur de l'action socio-économique et culturelle, qui est le propre d'une institution de proximité ». Voir Ministère de l'Intérieur (2001).
9. Voir le dahir n° 1-02-297 du 3 octobre 2002 portant promulgation de la loi n° 78-00 portant charte communale.
10. Voir le dahir n° 1-08-153 du 18 février 2009 portant promulgation de la loi n° 17-08 modifiant et complétant la loi n° 78-00 portant charte communale.
11. Les conditions d'exercice de ce droit de pétition sont fixées par les articles 123 à 125 de la loi organique n° 113-14 relative aux communes. La forme de la pétition et les pièces justificatives qui doivent y être jointes ont été fixées par un décret du 6 octobre 2016 (publié au Bulletin officiel n° 6511 du 24 octobre 2016 en langue arabe).
12. Cf. le discours royal prononcé à l'occasion de l'ouverture du Parlement, le 14 octobre 2016. Voir Ministère de la Culture et de la Communication (2017a).
13. Ibid.

14. OCDE (2017), « Recommandation du Conseil sur l'intégrité publique », <http://webnet.oecd.org/OECDACTS/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=353&Lang=fr&Book=False>.
15. L'article 272 de la loi organique n° 113-14 précise en ce sens que : « La commune doit, sous la supervision du président de son conseil, adopter l'évaluation de son action, mettre en place le contrôle interne, recourir à l'audit et présenter le bilan de sa gestion ».
16. Cf. le discours royal du 14 octobre 2016. Voir Ministère de la Culture et de la Communication (2017a).
17. Il s'agit des préfectures et provinces de Al Hoceïma, Chefchaouen, Fahs-Anjra, Guercif, Larache, M'Diq Fnideq, Ouezzane, Tanger-Assilah, Taounate, Taza, Tétouan.
18. Cf. le discours royal du 14 octobre 2016, Ministère de la Culture et de la Communication (2017a), p. 16.
19. L'article 15 de la loi organique n° 113-14 relative aux communes précise que : « Les fonctions de président ou de vice-président du conseil de la commune sont incompatibles avec celles de président ou de vice-président du conseil d'une autre collectivité territoriale ou de président ou de vice-président d'une chambre professionnelle ».
20. Sous la forme, par exemple, d'actes ou de contrats de location, d'acquisition ou d'échange ou de toute autre transaction portant sur les biens de la commune ; de passation avec cette dernière de marchés de travaux, fournitures ou services ; ou de contrats de concession ou de gérance de services publics locaux. Voir l'article 65 de la loi organique n° 113-14 relative aux communes.
21. Le décret n° 2-16-493 du 6 octobre 2016 a fixé les conditions et les montants de ces indemnités. Voir le B.O. n° 6511 du 24 octobre 2016 (en arabe).
22. Voir l'article 54 de la loi organique n° 113-14 relative aux communes.
23. Voir les articles 55 à 58 de la loi organique n° 113-14 relative aux communes.
24. En revanche, le droit à la formation des élus communaux n'a été formellement consacré qu'avec la nouvelle loi organique n° 113-14 ; cf. infra.
25. Déclaration de Bassima Hakkaoui, Ministre de la Solidarité, de la Femme, de la Famille et du Développement Social lors de la 8ème Conférence régionale au profit des femmes élues et des femmes hauts cadres des collectivités territoriales en février 2013.

26. L'article 56 de la loi organique n° 111-14 prévoit le même droit aux élus des conseils des régions, et l'article 54 de la loi organique n° 112-14 fait la même chose pour les élus des conseils des provinces et des préfectures.
27. Cet article ajoute que l'État met en place des outils permettant aux communes d'adopter des systèmes de gestion modernes, notamment les indicateurs de suivi, réalisation et performance, des mécanismes d'évaluation régulière, ainsi que des systèmes d'information.
28. Voir l'article 82 de la loi organique 111-14 relative aux régions.
29. Il s'agit du Décret n° 297-16-2 du 29 juin 2016 relatif à la formation continue des élus, publié dans le Bulletin officiel n° 6482 du 14 juillet 2016 (en arabe).
30. Ibid., article 5.
31. Cette rencontre organisée par la Direction générale des collectivités locales du ministère de l'Intérieur a eu lieu le 22 février 2017 et a été l'occasion de rappeler l'expérience pilote de la Région de Béni Mellal-Khénifra, qui a entrepris l'élaboration de son schéma directeur régional de formation continue au profit des élus avec l'appui de la DGCL et du PNUD ; voir le compte rendu de cette rencontre sur le Portail national des collectivités territoriales du Royaume du Maroc (ministère de l'Intérieur) : www.pncl.gov.ma/fr/.
32. En 2016, la Direction de la formation des cadres administratifs et techniques du ministère de l'Intérieur a organisé 651 sessions de formation au bénéfice de 16 096 personnes (dont 3 946 femmes) ; 96 % de ces formations ont bénéficié aux ressources humaines des collectivités territoriales et la part des élus locaux dans ces formations ne dépasse pas 8 % (données fournies par Mohamed BERRACHEL, chef de division à la DFCAT, dans sa présentation lors de la rencontre organisée par la Direction générale des collectivités locales du ministère de l'Intérieur le 22 février 2017).

Références

- Agence des États-Unis pour le développement international (USAID) et al. (2016), « Termes des références : Mise en place de mécanismes de participation citoyenne dans l'élaboration du Programme d'action communal (PAC) 2016-2021, www.tanmia.ma/wp-content/uploads/2016/05/TDR-PAC-Commune-de-Safi-mai2016.pdf.
- Agence pour la promotion et le développement du Nord (s.d.), « Présentation et avancement du programme d'accompagnement à l'élaboration des plans communaux de développement », <http://docexpo.hcp.ma/EXPOSANTS/79/PRODUITS/presentation-du-programme-pcd.pdf>.
- Agence pour la promotion et le développement du Nord/Direction générale des collectivités locales/Targa-Aide (2013), « Appui et accompagnement à la réalisation des Plans communaux de développement (PCD) : Bilans et perspectives - Journée d'évaluation et de capitalisation du dispositif d'accompagnement des PCD – DGCL, 20 mars 2013 », <http://docexpo.hcp.ma/EXPOSANTS/79/PRODUITS/bilan-et-perspectives.pdf>.
- Association des administrateurs territoriaux de France (AATF) (2016), « The French experience of decentralization », AATF, Créteil, <https://www.arricod.fr/wp-content/uploads/The-French-Experience-of-Decentralization.pdf>.
- Bergh, S. (2010), « Decentralisation and Local Governance in the MENA Region », *IEMed Mediterranean Yearbook*, pp. 253-58.
- Biscaya Diputación Foral (s.d.), « Hacia una Biscaya mejor », www.bizkaia.eus/home2/archivos/DPTO1/goazen2030/Bizkaia2030_CAST.pdf?hash=2f605b38a4b12eafc638d50dcc06079c (consulté le 21 octobre 2016).
- Commune d'Ahfir, Site web de la commune, www.ahfircommune.com/ (en arabe et en français).

- Commune de Marrakech (2016), « Gouvernance locale, mise à niveau de l'administration communale et coopération décentralisée », document de travail interne présenté lors de l'atelier thématique pour l'élaboration du Programme d'action de la commune.
- Commune de Safi (2017), Site web de la commune, <http://communesafi.com/> (en arabe).
- Département du Nord (France) (s.d.), Site web du département, www.lenord.fr.
- ELLA (Evidence and lessons from Latin America) (s.d.), « Increasing Citizen Participation in Local Governance: Latin America's local citizen councils », Policy Brief, http://ella.practicalaction.org/wpcontent/uploads/files/120716_GOV_CitPar_%20BRIEF2_0.pdf (consulté le 21 octobre 2016).
- Faïssal, N. (2016), « Tétouan : Un nouveau plan d'action communal en préparation », *Aujourd'hui LE MAROC*, 23 février, <http://aujourd'hui.ma/actualite/tetouan-un-nouveau-plan-daction-communal-en-preparation>.
- Federal Ministry of the Interior (2014), « The federal public service: An attractive and modern employer », Berlin, www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/EN/Broschueren/2014/federal-public-service.pdf?blob=publicationFile.
- Huerta Melchor, O. (2013), « The Government Workforce of the Future: Innovation in Strategic Workforce Planning in OECD Countries », *OECD Working Papers on Public Governance*, n° 21, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5k487727gwvb-en>.
- Kernem, K. (2004), « La concertation dans les projets de développement : enjeux, pratiques et perspectives », Enda Europe, Paris, http://www.enda-sigie.org/bases/sigie/ressources/eur-ker_concertat-locale-proj_dvt.pdf.
- LA TRANSFO, blog, <http://latransfo.la27eregion.fr>.
- LA VIE éco (2016), « Le développement durable au cœur du Plan d'action communal de Tétouan 2016-2021 », 18 février, <http://lavieeco.com/news/economie/le-developpement-durable-au-coeur-du-plan-daction-communal-de-tetouan-2016-2021.html>.
- Mairie de Paris (s.d.), « Missions d'information et d'évaluation », www.paris.fr/municipalite/le-conseil-de-paris/missions-d-information-et-d-evaluation-241 (consulté le 15 juin 2017).

- Ministère des Affaires intérieures et des Communications (2011), « Local Autonomy College », Gouvernement du Japon, Tokyo, www.soumu.go.jp/jitidai/image/pdf/2011englishpamphlet.pdf.
- Ministère de la Culture et de la Communication (2017a), « Les discours du roi », Discours du 14 octobre 2016, Royaume du Maroc, Rabat, [www.maroc.ma/fr/royal-speeches/mensaje-de-p?field_type_discours_royal_value_il8n=All&date_discours\[value\]=&p age=71](http://www.maroc.ma/fr/royal-speeches/mensaje-de-p?field_type_discours_royal_value_il8n=All&date_discours[value]=&p age=71).
- Ministère de la Culture et de la Communication (2017b), « Les discours du roi », Discours du 12 octobre 1999, Royaume du Maroc, Rabat, [www.maroc.ma/fr/royal-speeches/mensaje-de-p?field_type_discours_royal_value_il8n=All&date_discours\[value\]=&p age=71](http://www.maroc.ma/fr/royal-speeches/mensaje-de-p?field_type_discours_royal_value_il8n=All&date_discours[value]=&p age=71).
- Ministère de l'Intérieur (2001), La lettre des collectivités locales, n° 1, mars-avril 2001, Royaume du Maroc, Rabat, <https://mail.google.com/mail/u/0/#inbox/15e19b6cdc2ee2b2?projector=1>
- Montezuma, R. (2005), « The transformation of Bogotá, Colombia, 1995-2000: Investing in citizenship and urban mobility », *Global Urban Development Magazine*, vol. 1, n° 1.
- National Association of Local Councils (2013), *The good councillor's guide*, The National Training Strategy for Town & Parish Councils (NTS), Londres, www.nalc.gov.uk/library/publications/801-good-councillors-guide/file.
- OCDE (2017) *Vers un nouveau partenariat avec les citoyens : la réforme de la décentralisation en Jordanie*, Examens de la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264275461-en>.
- OCDE (2016a), *Le contrôle interne et la gestion des risques pour renforcer la gouvernance en Tunisie*, www.oecd.org/fr/sites/mena/gouvernance/Contr%C3%B4le_Interne_Tunisie.pdf.
- OCDE (2016b), *Open Government: The Global Context and the Way Forward*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264268104-en>.
- OCDE (2016c), *Recommandation de 2015 du Conseil de l'OCDE sur l'égalité hommes-femmes dans la vie publique*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264252875-fr>.

- OCDE (2015), *Policy Shaping and Policy Making: The Governance of Inclusive Growth*, Éditions OCDE, Paris, www.oecd.org/governance/ministerial/the-governance-of-inclusive-growth.pdf.
- OCDE (2013), *OECD Urban Policy Reviews: Chile 2013*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264191808-en>.
- OCDE/Secretaría de Economía (2012), *Guía para mejorar la calidad regulatoria de trámites estatales y municipales e impulsar la competitividad de México*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2011), *Pourquoi la simplification administrative est-elle si compliquée ? : Perspectives au-delà de 2010*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264089778-fr>.
- OCDE (2010), « OECD Guiding Principles for Open and Inclusive Policy Making », Document de référence pour la session 1 de la réunion d'experts sur la création d'un gouvernement ouvert et novateur pour de meilleures politiques et prestations de services, Paris, 8 et 9 juin (non publié), www.oecd.org/gov/46560128.pdf.
- OCDE (2008), « Challenges of human resources management for multi-level government – final draft », Document présenté lors de la réunion du Public Management and Employment Working Party, OCDE, Paris, décembre.
- Office de consultation publique de Montréal (s.d.), « Réduction de la dépendance aux énergies fossiles », <http://ocpm.qc.ca/energies-fossiles> (consulté le 29 août 2017).
- Royaume du Maroc (2016), Décret n° 297-16-2 du 29 juin 2016 relatif à la formation continue des élus, Bulletin officiel n° 6482 du 14 juillet 2016.
- Royaume du Maroc (2015a), Dahir n° 1-15-90 du 16 juillet 2015 portant promulgation de la loi organique n° 34-15 modifiant et complétant la loi organique n° 59-11 relative à l'élection des membres des conseils des collectivités territoriales.
- Royaume du Maroc (2015b), Loi organique n° 33.15 modifiant et complétant la loi organique n° 29.11 relative aux partis politiques (dahir n° 1.15.82 du 16 juillet 2015).
- Royaume du Maroc (2015c), Loi organique n° 113.14 relative aux communes (dahir n° 1.15.85 du 7 juillet 2015).
- Royaume du Maroc (2009), Dahir n° 1-08-153 du 18 février 2009 portant promulgation de la loi n° 17-08 modifiant et complétant la loi n° 78-00 portant charte communale.

- Royaume du Maroc (2002), Dahir n° 1-02-297 du 3 octobre 2002 portant promulgation de la loi n° 78-00 portant charte communale.
- Royaume du Maroc, *Portail national des collectivités territoriales*, www.pncl.gov.ma/fr/Pages/default.aspx.
- Saber, Y. (2017), « Agadir : le plan d'action communal se concrétise », *LesEco.ma*, 31 janvier, www.leseco.ma/regions/54262-agadir-le-plan-d-action-communal-se-concretise.html.
- Secretaría de Cultura, Recreación y Deporte (2017), « Observatorio de Culturas », Bogota, Colombie, www.culturarecreacionydeporte.gov.co/es/cultura-ciudadana/observatorio-de-culturas.
- Swianiewicz, P. (2015), « Territorial Consolidation Reforms: European experiences of the 21st century », *Geobalcanica*, pp. 379-88, <http://geobalcanica.org/wp-content/uploads/GBP/2015/GBP.2015.48.pdf>.
- TARGA-Aide (Association interdisciplinaire pour le développement et l'environnement) (s.d.), « Plans communaux de développement (PCD) dans le Nord - Programme d'appui et d'accompagnement à l'élaboration et à la réalisation des plans communaux de développement dans 11 provinces et préfectures du Nord », www.targaide.org/index.php/presentation/nos-metiers/item/14-programme-d-appui-et-d-accompagnement-a-la-realisation-des-plans-communaux-de-developpement-pcd.
- Ville de Heidelberg (s.d.), « Vorhabenliste », www.heidelberg.de/hd,1de/HD/Rathaus/Vorhabenliste.html (consulté le 29 août 2017).
- Ville de Paris (s.d.), « Missions d'information et d'évaluation », www.paris.fr/municipalite/le-conseil-de-paris/missions-d-information-et-d-evaluation-241 (consulté le 29 août 2017).